

Endbericht

Mikrosimulation von Reformszenarien zur finanziellen Entlastung von Geringverdienern

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Florian Buhlmann

Dr. Holger Stichnoth

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Prof. Dr. Holger Bonin

Dr. Eric Sommer

Mannheim und Bonn, 21. Dezember 2018

Ansprechpartner

Dr. Holger Stichnoth

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43
68034 Mannheim

E-Mail stichnoth@zew.de
Telefon +49 621-1235-362
Telefax +49 621-1235-4362



Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung.....</i>	6
2	<i>Simulationsrechnungen zur Ausweitung der Gleitzone</i>	8
3	<i>Simulationsrechnungen zur Ausweitung des Kinderzuschlags.....</i>	19
4	<i>Zusammenfassung und Fazit.....</i>	50

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Status quo und in den Reformszenarien	10
Abb. 2	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 1“	12
Abb. 3	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 2“	13
Abb. 4	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 3“	13
Abb. 5	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „KiZ 1“	25
Abb. 6	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „KiZ 2“	26
Abb. 7	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Gesamtbudget, ohne Arbeitsangebotsanpassung	32
Abb. 8	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II, ohne Arbeitsangebotsanpassung	33
Abb. 9	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Wohngeld, ohne Arbeitsangebotsanpassung	34
Abb. 10	Effekte der Kreuzszenarien auf das Arbeitsangebot	35
Abb. 11	Effekte der Kreuzszenarien auf die Ausgaben für Kinderzuschlag Gesamtbudget, mit Arbeitsangebotsanpassung	38
Abb. 12	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II, mit Arbeitsangebotsanpassung	39
Abb. 13	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Wohngeld, mit Arbeitsangebotsanpassung	40
Abb. 14	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen, mit Arbeitsangebotsanpassung	41
Abb. 15	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Einkommensteueraufkommen, mit Arbeitsangebotsanpassung	42
Abb. 16	Effekte der Kreuzszenarien auf Armutsrisikoquote und Perzentilverhältnis P90/P10, nach Arbeitsangebotsanpassung	43
Abb. 17	Änderung von Armutsrisikoquote (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Arbeitsstunden	44
Abb. 18	Effekte der Kreuzszenarien auf Gesamtbudget (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Vollzeitäquivalente	45
Abb. 19	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Vollzeitäquivalente	47

Abb. 20	Effekte der Kreuzszenarien auf Gesamtbudget (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Armutsrisikoquote.....	48
Abb. 21	Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Armutsrisikoquote.....	49
Abb. 22	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 1“	55
Abb. 23	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 2“	55
Abb. 24	Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 3“	56

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Ausweitung der Gleitzone – Arbeitsangebotswirkungen	11
Tab. 2	Verteilungswirkungen Ausweitung der Gleitzone, Veränderungen gegenüber dem Status quo	14
Tab. 3	Ausweitung der Gleitzone – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € ohne Arbeitsangebotsanpassung	15
Tab. 4	Ausweitung der Gleitzone – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € mit Arbeitsangebotsanpassung.....	16
Tab. 5	Übersicht Kreuzszenarien	21
Tab. 6	Kinderzuschlag Basisszenarien – Arbeitsangebotswirkungen	22
Tab. 7	Ausweitung des Kinderzuschlags – Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug, ohne Arbeitsangebotsanpassung	23
Tab. 8	Ausweitung des Kinderzuschlags – Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug, mit Arbeitsangebotsanpassung.....	24
Tab. 9	Armutsgefährdungsquoten für Paare mit Kindern, Basisszenarien	27
Tab. 10	Einkommenswirkungen für neue Kinderzuschlagsbezieher, Basisszenarien .	27
Tab. 11	Ausweitung des Kinderzuschlags – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € ohne Arbeitsangebotsanpassung, Basisszenarien	29
Tab. 12	Ausweitung des Kinderzuschlags – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € mit Arbeitsangebotsanpassung, Basisszenarien	30
Tab. 13	Einflussfaktoren auf die Arbeitsangebotswirkungen	36
Tab. 14	Simulationsschritte	57
Tab. 15:	Fiskalische Änderungen.....	58
Tab. 16	Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug	59
Tab. 17:	Simulierte Veränderung des Arbeitsangebots	59
Tab. 18:	Durchschnittlicher Einkommenszuwachs für Neuempfänger von Kinderzuschlag	60

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat als Teil des Rahmenvertrags „Ökonomische Bewertung verschiedener Reformoptionen im deutschen Steuer- und Transfersystem“ das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) mit Simulationsrechnungen zu der im Koalitionsvertrag vereinbarten Ausweitung der Gleitzone bei den Sozialabgaben und zu möglichen Reformen beim Kinderzuschlag beauftragt. Der vorliegende Endbericht – die zweite Kurzexpertise des Rahmenvertrags – dokumentiert die Ergebnisse der Simulationen.

Die Rechnungen werden mit dem Steuer-Transfer-Simulationsmodell des ZEW durchgeführt, in enger Abstimmung mit dem IZA. Der Ausgangspunkt für alle Szenarien ist der Rechtsstand 2018. Davon abweichend werden die folgenden für 2019 geplanten bzw. bereits beschlossenen Änderungen berücksichtigt:

- Wiedereinführung der Parität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, d.h. Angleichung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag bei jeweils 7,8%
- Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf 2,5% (derzeit 3,0%)
- Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitrags auf 3,05% (derzeit 2,55%)

Datengrundlage ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) in der Welle 2016. Die Daten werden auf das Jahr 2018 fortgeschrieben. Das Vorgehen zur Fortschreibung und Simulation und die Auswahl der Zielgrößen folgen der ersten Kurzexpertise des Rahmenvertrags. Das methodische Vorgehen ist im Anhang kurz dokumentiert.

Erneut werden sämtliche Rechnungen sowohl für gegebene Markteinkünfte („statische Effekte“) als auch unter Berücksichtigung von möglichen Arbeitsangebotsanpassungen durchgeführt. Wie in der ersten Kurzexpertise wird angenommen, dass sich das veränderte Arbeitsangebot eins zu eins in Beschäftigung übersetzt. Das ist nur dann der Fall, wenn die Arbeitsnachfrage vollkommen elastisch ist. In der Realität würde eine Ausweitung des Arbeitsangebots tendenziell zu sinkenden (Real-)Löhnen führen. Der Beschäftigungszuwachs fällt dadurch kleiner aus als der ursprüngliche Anstieg im Arbeitsangebot. Die hier

dokumentierten Arbeitsangebotseffekte und die sich daraus ergebenden Gegenfinanzierungswirkungen sollten daher eher als Obergrenze verstanden werden.

Kapitel 2 dokumentiert die Ergebnisse zur Ausweitung der Gleitzone, Kapitel 3 enthält die Zahlen zu den Reformszenarien beim Kinderzuschlag. In beiden Fällen werden nach einer Beschreibung der Reformszenarien in Unterkapiteln die Wirkungen auf das Arbeitsangebot, die Einkommensverteilung und auf zentrale fiskalische Größen dargestellt. Kapitel 4 schließt mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Fazit.¹

¹ Im Nachgang zur Kurzexpertise wurden zentrale Elemente aus dem Entwurf zum „Starke-Familien-Gesetz“ (Stand November 2018) simuliert. Die Ergebnisse sind im Anhang dokumentiert.

2 Simulationsrechnungen zur Ausweitung der Gleitzone

2.1 Reformszenarien

Die 2003 eingeführte Gleitzonenregelung verfolgt den Zweck, den Übergang aus abgabenbefreiter geringfügiger Beschäftigung (sog. Minijobs) für Arbeitnehmer zu erleichtern. Durch die Gleitzone steigt die Belastung mit Sozialabgaben nicht sprunghaft auf den vollen Satz, sondern kontinuierlich bis bei einem monatlichen Verdienst von 850 Euro die volle Abgabenlast fällig wird. Dies senkt die Grenzbelastung für Arbeitnehmer und verbessert die Anreize, die individuelle Arbeitszeit auszuweiten. Die Regelung soll somit die Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhöhen und so ein langfristiges Verharren in geringfügiger Beschäftigung, möglicherweise verbunden mit einem hohen Armutsrisiko, vermeiden.

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht eine Ausweitung der Gleitzone vor, als eine von mehreren Maßnahmen zur Senkung der effektiven Abgabenbelastung im Niedrigeinkommensbereich. Eine Ausweitung der Gleitzone auf 1300 Euro monatlich bedeutet erstens, dass mehr Beschäftigte von der niedrigeren Abgabenlast profitieren. Zweitens wird der Anstieg der Abgabenbelastung entschärft, so dass zusätzliches Erwerbseinkommen sich in ein höheres verfügbares Einkommen als vorher übersetzt. Darüber hinaus untersuchen wir verschiedene Maßnahmen, die den Einstieg in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Blick nehmen. Derzeit werden bei einem Monatslohn von 450,01 EUR bereits knapp über 10% Sozialabgaben fällig, was zu einem Nettoeinkommensverlust führt. Dem ließe sich durch niedrigere Eingangssätze begegnen.

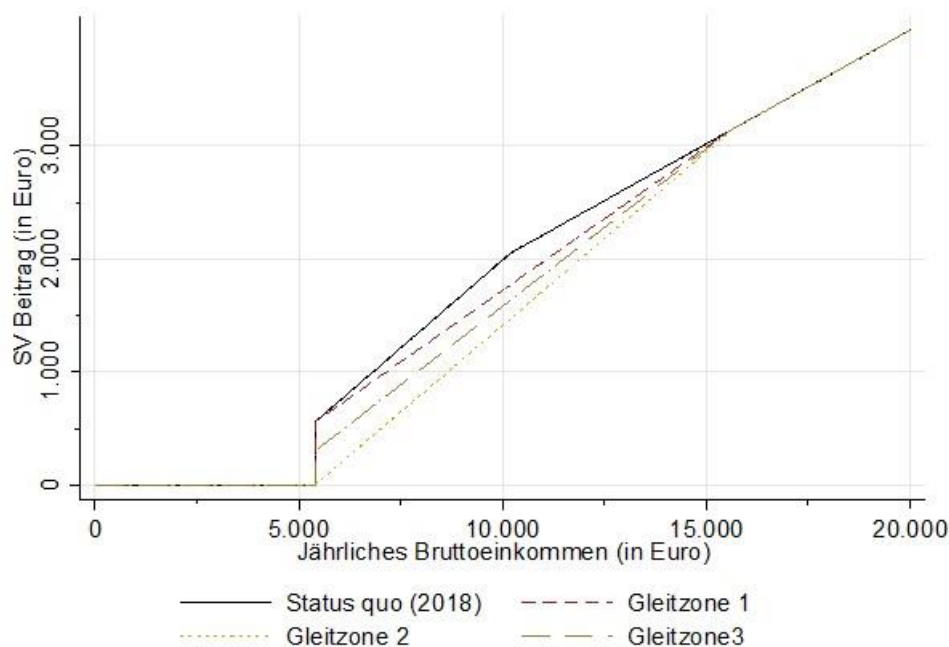
Die folgenden Reformszenarien wurden untersucht (siehe Kapitel 2.5 für die Details der Umsetzung):

1. **Variante „Gleitzone 1“:** In dieser Variante wird das obere Ende der Gleitzone von 850 Euro auf 1.300 Euro verschoben.²
2. **Variante „Gleitzone 2“:** Wie „Gleitzone 1“, zusätzlich starten sämtliche Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer bei Beginn der Gleitzone bei null Euro.
3. **Variante „Gleitzone 3“:** Wie „Gleitzone 1“, zusätzlich starten aber nur die Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer bei Beginn der Gleitzone bei null Euro.

Abb. 1 stellt den Verlauf der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Status quo und den Reformszenarien dar. Für Bruttoeinkommen zwischen monatlich 450 Euro und 1.300 Euro bzw. jährlich 5.400 Euro und 15.600 Euro sinken durch die Reformszenarien die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Die Reformoption „Gleitzone 1“ senkt den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge im bisherigen Gleitzonenbereich ab. Gleichzeitig steigen die Beiträge zwischen 850 Euro und 1.300 Euro stärker an als im Status quo. Bei der Reformoption „Gleitzone 2“ wird der Sozialversicherungsbeitrag am Eingang der Gleitzone auf null Euro gesetzt; da die Sozialbeiträge bei einem Einkommen von 1.300 Euro wieder auf dem normalen Niveau liegen sollen, ergibt sich dadurch ein stärkerer Anstieg in der Gleitzone als in Variante 1.

² Diese Maßnahme ist Bestandteil des Entwurfs für das Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Abb. 1 Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Status quo und in den Reformszenarien



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des ZEW Mikrosimulationsmodells

2.2 Arbeitsangebotseffekte

Tab. 1 zeigt die simulierten Arbeitsangebotswirkungen der drei Reformoptionen. Von allen Reformszenarien geht laut den Simulationsrechnungen ein positiver Partizipationseffekt aus. Eine einfache Ausweitung der Gleitzone führt zu einem Zuwachs von 13.000 Beschäftigten. Ein zusätzliches Absenken der Beiträge zu Beginn der Gleitzone führt zu einem Anstieg um 38.000 Beschäftigte. Werden nur die Rentenversicherungsbeiträge zu Beginn der Gleitzone auf null reduziert, dann fällt der Anstieg mit 24.000 Beschäftigten erwartungsgemäß etwas schwächer aus.

Trotz des positiven Partizipationseffekts ist in allen Szenarien das gesamte Arbeitsvolumen jedoch nahezu konstant. Hauptverantwortlich hierfür ist ein positiver Partizipationseffekt von Zweitverdienern, kompensiert durch einen Rückgang der gearbeiteten Stunden von Erstverdienern. Zu beachten ist zudem,

dass die Gleitzone nur für Teilzeitbeschäftigte relevant ist, da ein das obere Ende der neuen Gleitzone (1300 Euro) beim aktuellen gesetzlichen Mindestlohn mit 34 Wochenstunden erreicht wird. Der leichte Rückgang des Arbeitsvolumens zwischen 200 und 5.700 Vollzeitäquivalenten sollte aufgrund der statistischen Unschärfe (Konfidenzbänder werden hier nicht ausgewiesen) nicht überinterpretiert werden.

Tab. 1 Ausweitung der Gleitzone – Arbeitsangebotswirkungen

	Gleitzone 1	Gleitzone 2	Gleitzone 3
VZÄ	-0,2	-5,7	-2,5
Partizipation	12,9	37,8	24,2

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. VZÄ = Vollzeitäquivalente (40 Wochenstunden). Alle Werte in 1000, Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018.

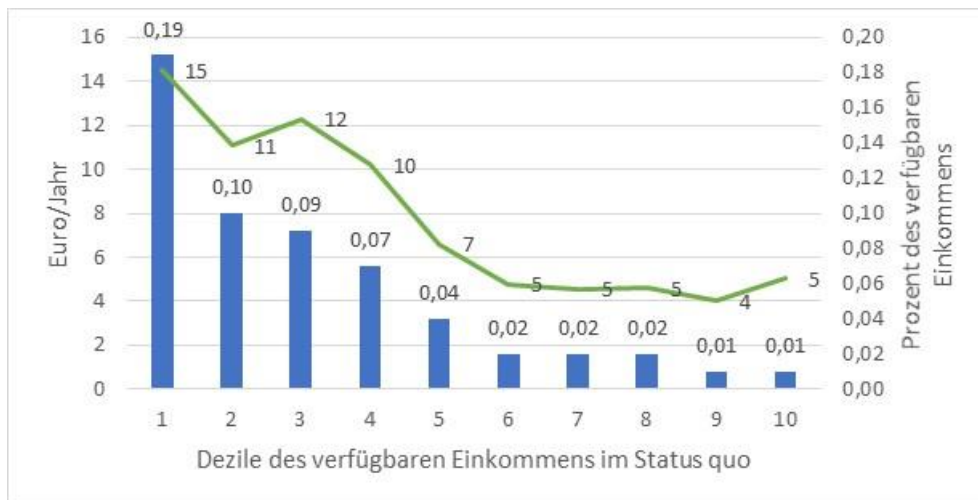
2.3 Verteilungswirkungen

2.3.1 Einkommenswirkungen nach Dezil

Im Folgenden werden die Wirkungen der Reformszenarien auf die äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen untersucht, differenziert nach den Dezilen der Einkommensverteilung (nach Äquivalenzgewichtung) im Status quo. Dargestellt sind nur die Einkommenswirkungen unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotsanpassungen; die Wirkungen ohne diese Anpassung sind im Anhang dokumentiert.

In Szenario „Gleitzone 1“ werden Haushalte im untersten Dezil im Schnitt bedarfsgewichtet mit 15 Euro pro Jahr entlastet. In der Variante „Gleitzone 2“ stellen sich Haushalte in diesem Einkommensdezil bedarfsgewichtet um 45 Euro pro Jahr besser, in der Variante „Gleitzone 3“ um 29 Euro pro Jahr (vgl. Abb. 2 bis Abb. 4).

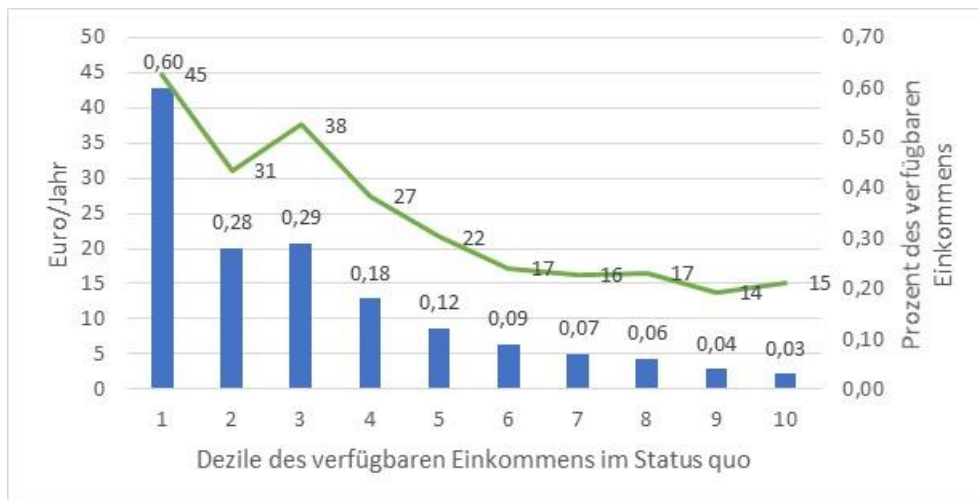
Abb. 2 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 1“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

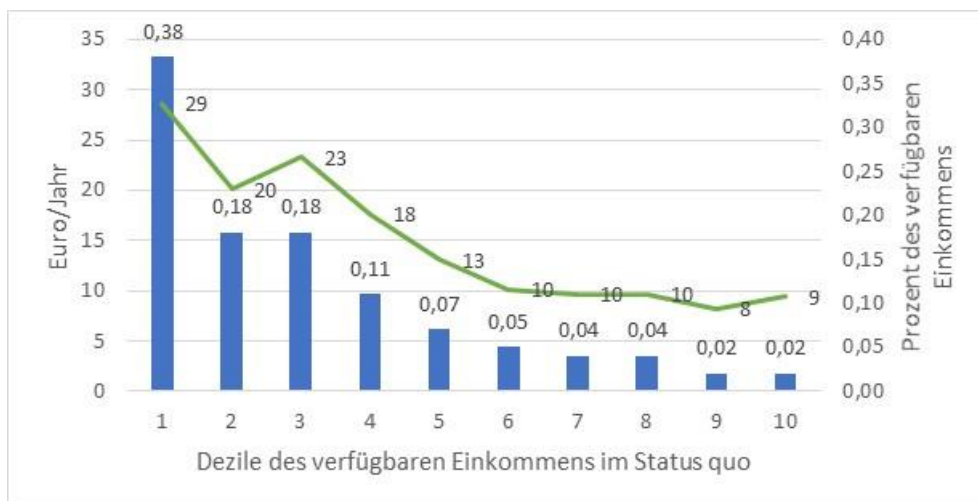
Bei höheren Haushaltseinkommen fällt die Entlastung tendenziell geringer aus. Aufgrund der Entlastungswirkungen für Teilzeitbeschäftigte mit einem Monatsbruttolohn von weniger als 1300 Euro (Zweitverdienerinnen und Zweitverdienern) treten jedoch selbst in den höchsten Einkommensdezilen leichte Einkommensgewinne auf, die jedoch im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen äußerst gering ausfallen. Ohnehin liegen für alle drei Szenarien und alle Einkommensdezile die Entlastungen stets deutlich unter 1% des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens. Die höchste prozentuale Entlastung tritt mit 0,53% des verfügbaren Einkommens (bzw. 0,60% bei Berücksichtigung von Arbeitsangebotsanpassungen) in Szenario „Gleitzone 2“ auf und betrifft das unterste Einkommensdezil.

Abb. 3 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 2“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016

Abb. 4 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 3“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016

2.3.2 Wirkungen auf Verteilungsmaße

Wie angesichts der nur geringen Einkommenswirkungen zu erwarten, ändern sich Verteilungsmaße wie der Gini-Koeffizient, der Quotient aus dem Einkommen des 90. und des 10. Perzentils („P90/P10“) und die Armutsrisikoquote durch die Reformen nur geringfügig. Die Armutsrisikoquote sinkt lediglich in Szenario „Gleitzone 2“ etwas, und auch dort nur unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotsanpassungen.

Tab. 2 Verteilungswirkungen Ausweitung der Gleitzone, Veränderungen gegenüber dem Status quo

	Status quo	Gleitzone 1	Gleitzone 2	Gleitzone 3
Ohne Arbeitsangebotsanpassung				
Gini	0,31	0	-0,001	0
P90/P10	3,86	-0,007	-0,019	-0,011
Armutsrisikoquote	0,17	0	0	0
Mit Arbeitsangebotsanpassung				
Gini	0,31	0	-0,001	0
P90/P10	3,86	-0,007	-0,02	-0,013
Armutsrisikoquote	0,17	0	-0,001	0

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Die Armutsrisikoquote entspricht dem Anteil der Bevölkerung mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens. P90/P10: Quotient aus dem Einkommen des 90. und des 10. Perzentils.

2.4 Budgetwirkungen

Eine reine Ausweitung der Gleitzone führt bei gegebenem Erwerbsverhalten zu einem Rückgang der Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) um etwa 630 Mio. Euro pro Jahr (Tab. 3). Dem gegenüber stehen leichte Mehreinnahmen bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Umfang von etwa 40 Mio. Euro pro Jahr. Diese Wechselwirkungen entstehen dadurch, dass durch den Rückgang der Sozialversicherungsbeiträge auch weniger Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden können.

**Tab. 3 Ausweitung der Gleitzone – Fiskalische Änderungen zum
Rechtsstand 2018, in Mrd. € ohne Arbeitsangebotsanpassung**

	Gleitzone 1	Gleitzone 2	Gleitzone 3
Est + Soli	0,04	0,13	0,10
Sozialversicherungsbeiträge	-0,63	-2,02	-1,27
Rentenversicherung	-0,29	-0,93	-0,93
Kranken- und PflegeV	-0,29	-0,95	-0,29
ArbeitslosenV	-0,04	-0,14	-0,04
Sozialtransfers	0,05	0,15	0,09
Gesamt	-0,54	-1,74	-1,08

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Werte in Mrd. € pro Jahr. Hinweise: Abweichungen bei Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Positive Werte bei Est/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben.

Eine weitere teilweise Gegenfinanzierung ergibt sich dadurch, dass einigen Haushalte durch die Ausweitung der Gleitzone nun mehr Netto vom Brutto bleibt und damit die Ansprüche auf Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag) sinken. Laut unseren Berechnungen beträgt der Rückgang im Szenario „Gleitzone 1“ etwa 50 Mio. Euro pro Jahr. In der Summe betragen die fiskalischen Kosten einer Ausweitung der Gleitzone somit effektiv etwa 0,54 Mrd. Euro pro Jahr.

Im Szenario „Gleitzone 2“ kommt zur Ausweitung der Gleitzone auf Einkommen von bis zu 1.300 Euro statt bis zu 850 Euro ein Rückgang der Einstiegssätze bei einem Einkommen von 450 Euro hinzu. Dadurch sinken über den gesamten Gleitzonebereich die Beitragssätze im Vergleich sowohl zum Status quo als auch zum Szenario „Gleitzone 1“. In der Folge fallen sämtliche Budgetwirkungen stärker aus: Der Rückgang bei den Sozialversicherungsbeiträgen liegt nun bei etwa 2 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung der teilweisen Gegenfi-

finanzierung über die Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag und die Sozialtransfers ergeben sich effektive Kosten von 1,74 Mrd. Euro pro Jahr, also gut dreimal so viel wie in Szenario 1.

Das Szenario „Gleitzone 3“ entspricht bei der Rentenversicherung dem Szenario 2, bei der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung hingegen dem Szenario 1. Entsprechend liegen die fiskalischen Wirkungen zwischen den beiden Szenarien: Der Rückgang bei den Sozialversicherungsbeiträgen liegt bei 1,27 Mrd. Euro pro Jahr, die effektiven Kosten betragen 1,08 Mrd. Euro.

Tab. 4 Ausweitung der Gleitzone – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € mit Arbeitsangebotsanpassung

	Gleitzone 1	Gleitzone 2	Gleitzone 3
Est + Soli	-0,01	-0,03	0,00
Sozialversicherungsbeiträge	-0,70	-2,31	-1,43
Rentenversicherung	-0,33	-1,07	-1,01
Kranken- und PflegeV	-0,33	-1,09	-0,37
ArbeitslosenV	-0,05	-0,16	-0,05
Sozialtransfers	0,07	0,21	0,13
Gesamt	-0,63	-2,13	-1,30

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016 Hinweis: Abweichungen bei Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Positive Werte bei Est/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben.

Die bisherigen Zahlen zu den fiskalischen Wirkungen beruhen auf der Annahme, dass sich die Markteinkommen durch die Reformen nicht ändern. Berücksichtigt man mögliche Veränderungen im Arbeitsangebot (die sich annahmegemäß in Beschäftigung zu unveränderten Stundenlöhnen übersetzen), dann ergeben sich zusätzliche Budgetreaktionen (Tab. 4). Wie oben gesehen, sagt das Simulationsmodell zwar einen Anstieg bei der Arbeitsmarktpartizipation, insgesamt aber einen leichten Rückgang des Arbeitsvolumens voraus.

Dadurch fällt der Rückgang bei den Sozialversicherungsbeiträgen stärker aus. Gleichzeitig wird der durch die Vorsorgeaufwendungen bewirkte, mechanische Anstieg bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag komplett neutralisiert. Allerdings fallen, durch den vom Modell vorhersagten Anstieg der Partizipation, die Rückgänge bei den Sozialtransfers etwas stärker aus. In der Summe stehen dennoch höhere effektive Kosten als bei rein statischer Betrachtung: 0,63 Mrd. Euro statt 0,54 Mrd. Euro in Szenario 1, 2,13 Mrd. Euro statt 1,74 Mrd. Euro in Szenario 2 und 1,30 Mrd. Euro statt 1,08 Mrd. Euro in Szenario 3.

2.5 Anhang: Technische Umsetzung der Reformvorschläge

Die derzeitige Formel für das „Bemessungsentgelt“ B , auf dessen Basis die Beiträge berechnet werden, ist in der Gleitzone:

$$B = F * 450 + \left[\frac{850}{850-450} - \left(\frac{450}{850-450} * F \right) \right] * (w - 450)$$

Dabei bezeichnet w den Bruttolohn und F den Faktor, der sich aus dem Verhältnis aus 30% und dem durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungssatz ergibt. Im Jahr 2018 beträgt er 0,7547.

Die Arbeitnehmerbeiträge in der Gleitzone ergeben sich dann wie folgt (hier beispielhaft für die Rentenversicherung dargestellt):

$$RV\text{-Beiträge} = 2 B * 0.093 - 0.093 w$$

Im **Szenario Gleitzone 1** wird die Lohnobergrenze des Gleitzonenbereichs auf 1300 Euro ausgeweitet. Die Formel für das Bemessungsentgelt verändert sich wie folgt:

$$B_{Gleit1} = F * 450 + \left[\frac{1300}{1300-450} - \left(\frac{450}{1300-450} * F \right) \right] * (w - 450)$$

Im **Szenario Gleitzone 2** wird zusätzlich der Beitrag am Eingang der Gleitzone auf null Euro gesetzt. Zusätzlich wird der Faktor F auf 0,5 gesetzt.

$$B_{Gleit2} = \left[\frac{1300}{1300 - 450} - \left(\frac{450}{1300 - 450} * F \right) \right] * (w - 450)$$

Im **Szenario Gleitzone 3** wird der Beitrag zur Rentenversicherung wie im Szenario Gleitzone 2 berechnet. Die Beiträge zu den anderen Sozialversicherungsbeiträgen werden wie in Szenario Gleitzone 1 berechnet.

3 Simulationsrechnungen zur Ausweitung des Kinderzuschlags

3.1 Reformszenarien

Der Kinderzuschlag ist eine Transferzahlung für Familien mit geringem Einkommen. Er verfolgt den Zweck, den Bezug von Grundsicherung für Haushalte mit Kindern zu vermeiden. Dadurch können derzeit 100.000 Familien unabhängig von Leistungen des SGB II leben. Dies entspricht laut unseren Berechnungen einer Quote der Inanspruchnahme von 38%. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen hat dem Kinderzuschlag im Hinblick auf die Reduktion der Armutsrisiken eine besonders gute Kosten-Nutzen-Relation ausgestellt.

Nichtdestotrotz erscheint die derzeitige Ausgestaltung des Kinderzuschlags problematisch. Zum einen ist die Inanspruchnahme sehr niedrig; etwa zwei Drittel der Berechtigten werden nicht erreicht. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist hoch komplex, was es potentiellen Anspruchsberechtigten offenbar erschwert, zu beurteilen, ob sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Zum anderen ist der Kinderzuschlag, im Zusammenspiel mit dem Wohngeld, in bestimmten Einkommensbereichen durch Transferentzugsraten bis zu 100% charakterisiert. Dies schwächt die Anreize für Kinderzuschlagsbezieher, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen, da in dem Fall die Transferzahlung in vergleichbarer Höhe gekürzt wird. Darüber hinaus wird der Kinderzuschlag nur an Haushalte unter einer bestimmten Einkommensgrenze ausgezahlt. Wird diese überschritten, entsteht eine „Abbruchkante“, an der Transferansprüche schlagartig wegfallen. Haushalte, die diese Einkommensgrenze, etwa im Zuge einer Gehaltserhöhung, überschreiten, stellen sich somit unter Umständen finanziell schlechter.

Dieses Kapitel untersucht mehrere Reformszenarien des Kinderzuschlags mit der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze (Beseitigung der „Abbruchkante“) als gemeinsames Element. Ausgangspunkt für die Kinderzuschlags-Szenarien ist der Rechtsstand 2018, mit den in Kapitel 1 beschriebenen Modifikati-

onen. Zunächst werden in Abschnitt 3.2 zwei **Basisszenarien** auf ihre Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotswirkungen untersucht. Sie sind wie folgt definiert:

1. **Szenario „Kinderzuschlag 1“:** In dieser Variante wird die Höchst Einkommensgrenze beim Kinderzuschlag abgeschafft. Ausgehend vom Status quo, für den wir eine Inanspruchnahme von 38% ermitteln, werden drei zusätzliche Varianten mit einer Quote der Inanspruchnahme von 50, 75 und 100 Prozent simuliert.
2. **Szenario „Kinderzuschlag 2“:** Wie „Kinderzuschlag 1“, zusätzlich wird der Kinderzuschlag auf 205 Euro pro Monat und Kind angehoben. Auch hier werden drei zusätzliche Varianten mit einer Quote der Inanspruchnahme von 50, 75 und 100 Prozent simuliert.

In der Summe ergibt dies acht Basisszenarien: zwei Szenarien mit jeweils vier unterstellten Raten der Inanspruchnahme.

Das anschließende Kapitel 3.3 präsentiert die Simulationsergebnisse für 45 sog. Kreuzszenarien, die sich unterscheiden bezüglich der Höhe des Kinderzuschlags (170 Euro, 205 Euro, 215 Euro), der Bemessungsgrenze (80%, 100%, 120% des Status quo)³, sowie der Rate, mit der Einkommen der Eltern auf die Höhe des Kinderzuschlags angerechnet wird. Die Anrechnung von dem Kind zugerechneten Einkommen (Erwerbseinkommen, Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss), wird nicht verändert. Die Quote der Inanspruchnahme bleibt in allen Szenarien annahmegemäß konstant auf dem im Status quo beobachteten Wert. Tab. 5 zeigt die Szenarien in der Übersicht.⁴

³ Die Bemessungsgrenze beim Kinderzuschlag entspricht dem Regelbedarf der Erwachsenen plus dem auf sie entfallenden Anteil an den Kosten der Unterkunft. Erhöht sich die Bemessungsgrenze, dann setzt der Abschmelzbereich später ein. Sinkt sie, dann beginnt der Transferentzug entsprechend früher. In den hier simulierten Szenarien wurde die Regelbedarfskomponente der Bemessungsgrenze um +/- 20% variiert.

⁴ Die Szenarien 7, 10, 11, 13 und 14 stellen Haushalte eindeutig schlechter und stellen somit keine eigentlichen Reformoptionen dar. Sie sind der Vollständigkeit halber trotzdem dargestellt.

Tab. 5 Übersicht Kreuzszenarien

Höhe des Kinderzuschlags		Transferentzugsrate				
	Bemessungsgrenze	40%	45%	50%	55%	60%
170 €	80% SQ	1	4	7	10	13
	SQ	2	5	8*	11	14
	120% SQ	3	6	9	12	15
205 €	80% SQ	16	19	22	25	28
	SQ	17	20	23*	26	29
	120% SQ	18	21	24	27	30
215 €	80% SQ	31	34	37	40	43
	SQ	32	35	38	41	44
	120% SQ	33	36	39	42	45

*) Szenario 8 ist identisch mit dem Basisszenario 1, Szenario 23 ist identisch mit dem Basisszenario 2, jeweils mit aktueller Inanspruchnahme.

Als Datenbasis dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) 2016. Die umfassende Reform des Unterhaltsvorschlusses zum 1. Juli 2017 schlägt sich daher noch nicht in den Daten nieder. Um die Reform dennoch zu berücksichtigen, nehmen wir an, dass Alleinerziehende immer mindestens den ihnen nach den aktuellen Regelungen zustehenden Unterhaltsvorschuss erhalten. Dort, wo der in den Daten beobachtete Kindesunterhalt höher liegt als der Unterhaltsvorschuss, wird dieser zugrunde gelegt. Auch für Kinder über 12 kann demnach kein Unterhalt von null Euro mehr auftreten. Die Berücksichtigung der neuen Regeln beim Unterhaltsvorschuss ist wichtig, da dieser vorrangig bezogen wird und in vielen Fällen dazu führt, dass der Anspruch auf Kinderzuschlag erlischt.

3.2 Ergebnisse Basisszenarien

3.2.1 Arbeitsangebotswirkungen

Tab. 6 zeigt die simulierten Arbeitsangebotswirkungen der Basisszenarien. Die (Netto-)Arbeitsangebotseffekte einer Abschaffung der Höchsteinkommens-

grenze betragen knapp 2.000 Vollzeitäquivalente bzw. 5.000 Vollzeitäquivalente bei einer gleichzeitigen Anhebung des Maximalsatzes für den Kinderzuschlag. Im Verhältnis zum gesamten Arbeitsangebot der neuen Kinderzuschlagsbezieher bedeutet dies immerhin einen Anstieg von 3,8% bzw. 5,5%.

Die Arbeitsangebotseffekte fallen nicht größer aus, da die Inanspruchnahmequote beim Kinderzuschlag gering ist und sich zudem die Abschaffung der Abbruchkante nur auf einen vergleichsweise kleinen Einkommensbereich auswirkt. Die Grenzbelastung bleibt für Transferempfänger nach wie vor hoch. Die Erhöhung des Kinderzuschlags wiederum wirkt ebenfalls leicht positiv auf das Arbeitsangebot. Ein großzügiger ausgestalteter Kinderzuschlag (der ja ein Mindesteinkommen voraussetzt) macht es für die derzeit nicht Erwerbstätigen attraktiver, eine (Vollzeit-)Beschäftigung aufzunehmen. Die Effekte am „inneren Rand“, also die von der Veränderung der Wochenarbeitszeit der Beschäftigten erklärte Differenz zwischen den Vollzeitäquivalenten insgesamt und den Partizipationseffekten, sind im Gegensatz dazu sehr gering.

Tab. 6 Kinderzuschlag Basisszenarien – Arbeitsangebotswirkungen

	KiZ 1	IA 50%	IA 75%	IA 100%
VZÄ	1,8	4,0	7,9	14,3
Partizipation	1,8	4,2	8,5	14,8
	KiZ 2	IA 50%	IA 75%	IA 100%
VZÄ	5,1	8,4	13,7	22,2
Partizipation	5,2	8,7	14,7	23,4

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. VZÄ = Vollzeitäquivalente (40 Wochenstunden). Alle Werte in 1000, Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. IA = Inanspruchnahme. KiZ-Inanspruchnahme im Status quo: 38%.

Läge die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags nicht wie im Status quo bei 38%, sondern bei 50%, 75% oder 100%, dann würden sich sämtliche Wirkungen verstärken. Auch hier läge der maximale Arbeitsangebotseffekt nur bei gut 22.000 Vollzeitäquivalenten (Szenario „Kinderzuschlag 2“ in der Variante mit 100%iger Inanspruchnahme).

3.2.2 Wirkungen auf die Zahl der Haushalte im Transferbezug

Wie Tab. 7 zeigt, erhöht die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze bei konstanter Quote der Inanspruchnahme von 38% die Zahl der Haushalte im Bezug von Kinderzuschlag um rund 40.000. Unter der extremen Annahme einer gleichzeitigen Steigerung der Inanspruchnahme auf 100% könnten rund 270.000 Haushalte zusätzlich Kinderzuschlag beziehen.

Tab. 7 Ausweitung des Kinderzuschlags – Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug, ohne Arbeitsangebotsanpassung

	KiZ 1	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ALG II	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Wohngeld	1,5	1,5	1,5	1,5
Kinderzuschlag	39,4	87,6	187,3	271,7
	KiZ 2	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ALG II	-29,9	-29,9	-29,9	-29,9
Wohngeld	25,4	25,4	25,4	25,4
Kinderzuschlag	87,2	141	258	363,1

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Werte in 1000. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. IA = Inanspruchnahme. KiZ-Inanspruchnahme im Status quo: 38%.

Die höheren Werte für das zweite Szenario (87.000 bis zu 360.000 zusätzliche Haushalte) erklären sich dadurch, dass der höhere Kinderzuschlagssatz den Bezugsbereich auf höhere Einkommensbereiche ausweitet. Außerdem sorgt der höhere Kinderzuschlagssatz dafür, dass mehr Haushalte ihren Regelbedarf durch Kinderzuschlag, ggf. in Verbindung mit dem Wohngeld, decken können. Wir prognostizieren daher für das zweite Basisszenario einen Rückgang der Haushalte im ALG II-Bezug um etwa 30.000 und einen Anstieg der Haushalte im Wohngeld-Bezug um etwa 25.000.

Berücksichtigt man die Arbeitsangebotsreaktionen, dann fallen die Wirkungen auf die Zahl der Haushalte im Transferbezug etwas stärker aus (Tab. 8).

Tab. 8 Ausweitung des Kinderzuschlags – Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug, mit Arbeitsangebotsanpassung

	KiZ 1	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ALG II	-4,2	-7,8	-13,6	-13,9
Wohngeld	2,0	2,0	2,0	2,0
Kinderzuschlag	41,6	94,6	205,4	300,6
	KiZ 2	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ALG II	-36,1	-40,9	-48,4	-48,8
Wohngeld	28	27,9	27,7	27,7
Kinderzuschlag	95,1	154,9	286,3	406,1

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Werte in 1000. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. IA = Inanspruchnahme. KiZ-Inanspruchnahme im Status quo: 38%.

3.2.3 Verteilungswirkungen

3.2.3.1 Einkommenswirkungen nach Dezil

Im Folgenden werden die Wirkungen der Reformszenarien auf die äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen untersucht. Die Ergebnisse werden erneut nach Einkommensdezilen differenziert.⁵ Auf der linken Achse jeder Abbildung sind die Wirkungen auf die äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen in Euro pro Jahr abgetragen; die rechte Achse gibt die Wirkung in Prozent des Status quo-Einkommens an.

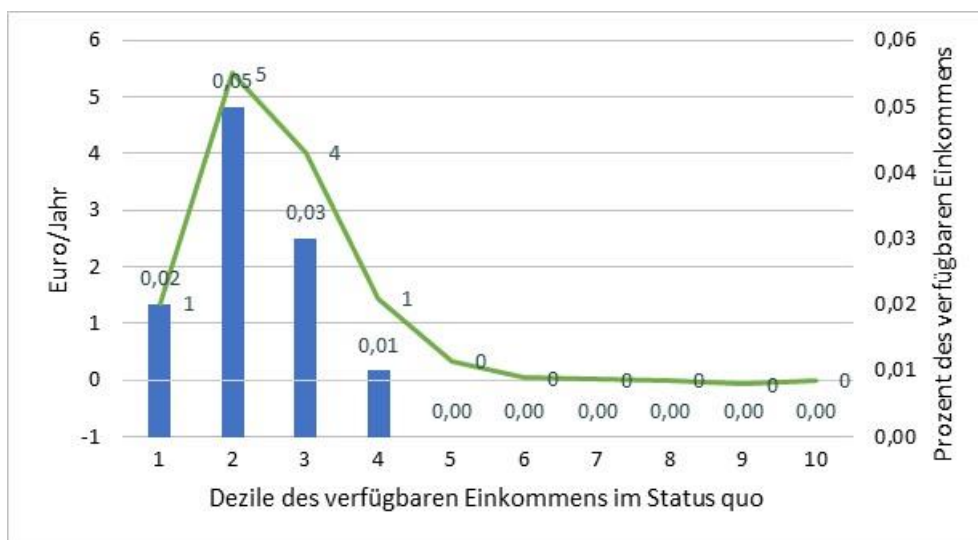
Um die Darstellung nicht zu überfrachten, beschränken wir uns auf die Wirkungen nach Arbeitsangebotsanpassung und die Hauptszenarien, also die Szenarien bei der derzeit beobachteten Quote der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags. Die statischen Wirkungen sind, ebenso wie die Varianten mit höheren Quoten der Inanspruchnahme, in einem separaten Anhang dokumentiert.

⁵ In einem separaten Anhang finden sich weitere Abbildungen, in denen nach dem Haushaltstyp (alleinerziehend oder Paar mit Kindern) und Anzahl der Kinder unterschieden wird.

Die Reformen beim Kinderzuschlag wirken sich erwartungsgemäß in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung und dort insbesondere im zweiten und dritten Dezil aus (Abb. 5). Mit maximal fünf (äquivalenzgewichteten) Euro pro Jahr bzw. 0,05 Prozent des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens fällt der Zuwachs durch die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze im Szenario „Kinderzuschlag 1“ aber äußerst gering aus.

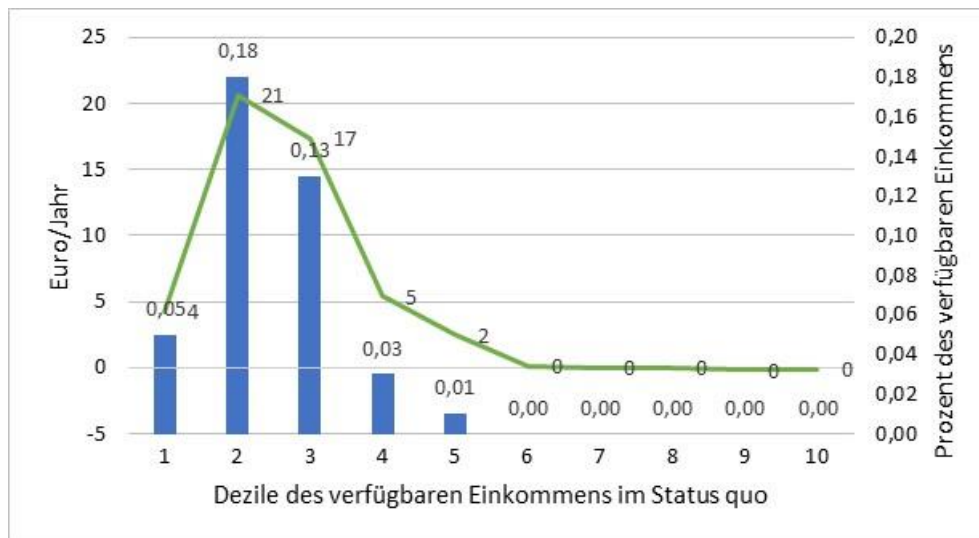
Wird zugleich der Kinderzuschlag auf 205 Euro erhöht (Szenario „Kinderzuschlag 2“), dann beträgt der maximale äquivalenzgewichtete Einkommensgewinn 21 Euro bzw. 0,18 Prozent des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens (Abb. 6).

Abb. 5 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „KiZ 1“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

Abb. 6 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezil mit Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „KiZ 2“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

3.2.3.2 Wirkungen auf Verteilungsmaße

Da sich die Einkommenswirkungen in Grenzen halten, ändern sich auch globale Verteilungsmaße wie der Gini-Koeffizient, der Quotient aus dem Einkommen des 90. und des 10. Perzentils („P90/P10“) und die Armutsrisikoquote kaum.⁶

Im Kontext des Kinderzuschlags sind die Armutsgefährdungsquoten von Familien von besonderem Interesse. Diese sind Tab. 9 zusammengefasst. Die Armutsgefährdung für Familien reduziert sich im Zuge der Reformen, wenn auch in geringem Umfang.

⁶ Aufgrund der unterschiedlichen Modellierung des Unterhaltsvorschusses (vgl. Kapitel 3.1) unterscheiden sich die Status quo-Werte leicht von den Werten bei der Simulation der Ausweitung der Gleitzone in Kapitel 2.3.2.

Tab. 9 Armutsgefährdungsquoten für Paare mit Kindern, Basisszenarien

	Status quo	KiZ 1	KiZ 2
Familien mit...			
1 Kind	11,15%	11,15%	11,10%
2 Kindern	14,58%	14,58%	14,47%
3 Kindern	24,18%	24,17%	23,80%

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell. Effekte mit Arbeitsangebotsanpassung. Die Armutsgefährdungsquote ist definiert als der Anteil der Haushalte in einer bestimmten Teilgruppe, deren äquivalenzgewichtetes Einkommen unter der Schwelle von 60% des Medianeinkommens (bezogen auf die Gesamtbevölkerung) liegt.

3.2.3.3 Wirkungen auf die Einkommen der Kinderzuschlagsbezieher

Dass die Einkommens- und Verteilungswirkungen der beiden Basisszenarien nur sehr schwach ausfallen, liegt auch daran, dass jeweils alle Haushalte betrachtet werden, unter denen die Empfänger von Kinderzuschlag nur eine kleine Minderheit darstellen. Betrachtet man nur die Empfänger der Leistung, dann fallen die Einkommenswirkungen der beiden Szenarien durchaus beträchtlich aus.

Tab. 10 Einkommenswirkungen für neue Kinderzuschlagsbezieher, Basisszenarien

€ / Jahr	Alle	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	>3 Kinder
KiZ 1	1168	490	1117	1667	2759
KiZ 2	1158	449	1212	2130	2857

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Einkommensunterschiede in Euro pro Jahr ohne Arbeitsangebotsanpassung für Haushalte, die durch die Reform Anspruch auf Kinderzuschlag erhalten.

Zur besseren Interpretation der Ergebnisse stellt Tab. 10 absolute (nicht-äquivalenzgewichtete) Einkommenswirkungen für durchschnittliche neue Bezieherhaushalte dar. Die Haushalte, die durch die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze (Szenario „KiZ 1“) neu in Bezug von Kinderzuschlag kommen, erfahren einen Einkommenszuwachs in Höhe von durchschnittlich 1168 € pro Jahr.

Kommt zur Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze die Erhöhung des Kinderzuschlags von 170 Euro auf 205 Euro pro Monat dazu (Szenario „KiZ 2“), fallen die Einkommenszuwächse mit durchschnittlich 1158 Euro etwas geringer aus. Dies liegt daran, dass sich durch die Erhöhung gleichzeitig der Einkommensbereich mit Anspruch auf Kinderzuschlag ausweitete. In diesem Bereich werden allerdings individuell nur geringe Ansprüche realisiert.

3.2.4 Budgetwirkungen

Die fiskalischen Wirkungen des Kinderzuschlags konzentrieren sich bei statischer Betrachtung auf den Bereich der Sozialleistungen (Tab. 11). Eine reine Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze hat mit etwa 50 Mio. Euro pro Jahr eher geringe Budgetwirkungen. Nennenswerte Interaktionen mit dem Wohngeld und dem ALG II treten hier nicht auf. Diese ergeben sich erst durch eine Anhebung des Maximalbetrags beim Kinderzuschlag. In diesem Szenario betragen die effektiven Mehrausgaben etwa 190 Mio. Euro pro Jahr.

Werden die leicht positiven Arbeitsangebotseffekte berücksichtigt (Tab. 12), dann ergibt sich in beiden Szenarien eine teilweise Gegenfinanzierung durch das gestiegene Aufkommen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen. Die effektiven Mehrausgaben liegen dann bei 10 Mio. Euro (Szenario 1) bzw. 90 Mio. Euro (Szenario 2) pro Jahr.

Deutliche Mehrkosten entstehen, wenn die Quote der Inanspruchnahme steigt. Ausgehend vom derzeitigen Niveau von (laut unseren Schätzungen) 38% würde eine vollständige Inanspruchnahme im Verbund mit einer Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze zu Mehrausgaben von jährlich 680 Mio. Euro führen. Bei gleichzeitiger Anhebung des Kinderzuschlags entstünden Mehrausgaben von rund 1,1 Mrd. Euro pro Jahr. Auch hier fallen bei Berücksichtigung der positiven Arbeitsangebotswirkungen die effektiven Mehrausgaben geringer aus.

Tab. 11 Ausweitung des Kinderzuschlags – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € ohne Arbeitsangebotsanpassung, Basisszenarien

	KiZ 1	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ESt + Soli	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialbeiträge	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialtransfers	-0,05	-0,16	-0,42	-0,68
ALG II	0,00	0,00	0,00	0,00
Wohngeld	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinderzuschlag	-0,05	-0,16	-0,42	-0,68
Gesamt	-0,05	-0,16	-0,42	-0,68
	KiZ 2	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ESt + Soli	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialbeiträge	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialtransfers	-0,19	-0,34	-0,72	-1,10
ALG II	0,16	0,16	0,16	0,16
Wohngeld	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
Kinderzuschlag	-0,27	-0,42	-0,79	-1,18
Gesamt	-0,19	-0,34	-0,72	-1,10

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Werte in Mrd. € pro Jahr. Hinweise: Abweichungen bei Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben.

Tab. 12 Ausweitung des Kinderzuschlags – Fiskalische Änderungen zum Rechtsstand 2018, in Mrd. € mit Arbeitsangebotsanpassung, Basisszenarien

	KiZ 1	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ESst + Soli	0,00	0,00	-0,01	-0,03
Sozialbeiträge	0,02	0,05	0,09	0,11
Sozialtransfers	-0,03	-0,07	-0,22	-0,60
ALG II	0,03	0,11	0,19	0,19
Wohngeld	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinderzuschlag	-0,06	-0,17	-0,41	-0,78
Gesamt	-0,01	-0,03	-0,14	-0,51
	KiZ 2	IA 50%	IA 75%	IA 100%
ESst + Soli	0,00	0,00	-0,01	-0,04
Sozialbeiträge	0,05	0,09	0,15	0,18
Sozialtransfers	-0,14	-0,20	-0,43	-0,97
ALG II	0,29	0,38	0,49	0,50
Wohngeld	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
Kinderzuschlag	-0,33	-0,49	-0,83	-1,37
Gesamt	-0,09	-0,11	-0,29	-0,83

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016 Hinweise: Abweichungen bei Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Positive Werte bei ESst/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben.

3.3 Ergebnisse Kreuzszenarien

3.3.1 Budgetwirkungen ohne Arbeitsangebotsanpassungen

Im Folgenden werden die Simulationsergebnisse für die 45 Kreuzszenarien präsentiert, in denen die Höhe des Kinderzuschlags und der Bemessungsgrenze, sowie die Transferentzugsrate systematisch variiert werden.

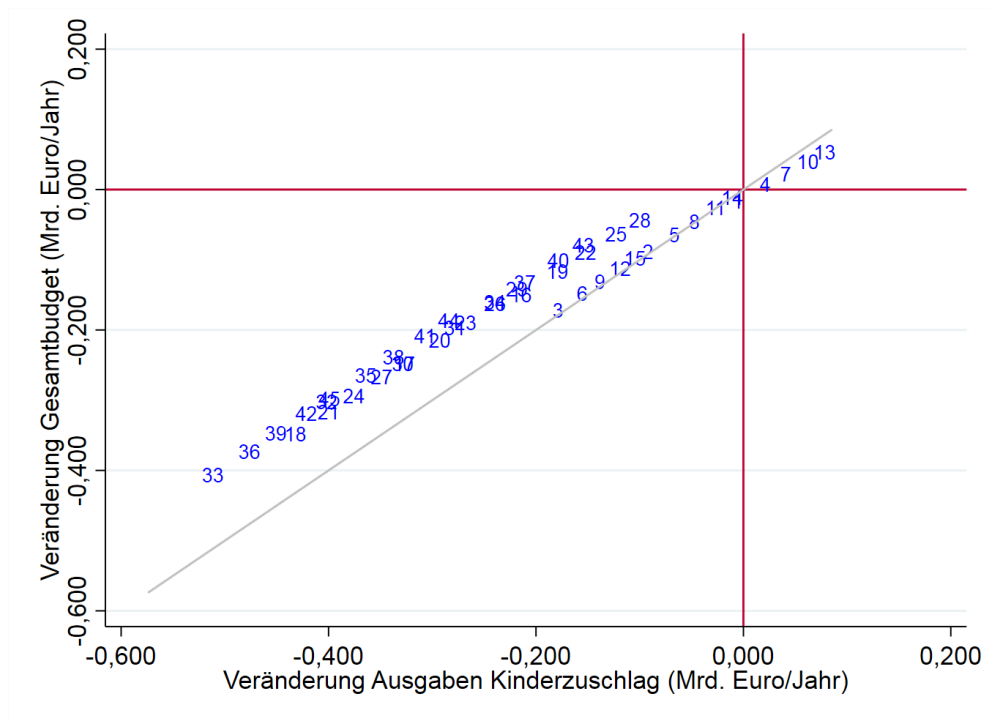
Abb. 7 zeigt auf der horizontalen Achse die Veränderungen bei den jährlichen Ausgaben für den Kinderzuschlag und auf der vertikalen Achse die Veränderungen im Gesamtbudget, also einschließlich möglicher Interaktionen beim Wohngeld und Kinderzuschlag. Reaktionen bei der Einkommensteuer und bei den Sozialversicherungsbeiträgen sind hier noch nicht relevant, da zunächst die Wirkungen bei konstantem Arbeitsangebot betrachtet werden.

Bei den Reformszenarien lassen sich zwei Gruppen unterscheiden.⁷ Nahe der 45-Grad-Linie liegen die Szenarien, bei denen der Maximalbetrag des Kinderzuschlags auf dem derzeitigen Niveau von 170 Euro verbleibt. Hier ergeben sich kaum Interaktionen mit den anderen Sozialtransfers. Bei den meisten Szenarien mit einem Maximalwert von 205 Euro bzw. 215 Euro liegen hingegen die effektiven Mehrausgaben deutlich unter den Mehrausgaben für den Kinderzuschlag. Verantwortlich hierfür sind Einsparungen beim Arbeitslosengeld II (Abb. 8; ein positiver Wert steht hier für Einsparungen). Diese sorgen – trotz der Mehrausgaben beim Wohngeld (Abb. 9) – für eine teilweise Gegenfinanzierung des höheren Kinderzuschlags. Im teuersten Szenario 33 betragen die effektiven Mehrausgaben daher nur 407 Mio. Euro, also deutlich weniger als die direkten Mehrausgaben von 511 Mio. Euro beim Kinderzuschlag.

Bei den wenigen Szenarien, in denen die Ausgaben für den Kinderzuschlag sinken, kommt es zu Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld II. Die gesamten Einsparungen liegen daher etwas unter den Einsparungen beim Kinderzuschlag. Die Wohngeldausgaben ändern sich in diesen Szenarien kaum.

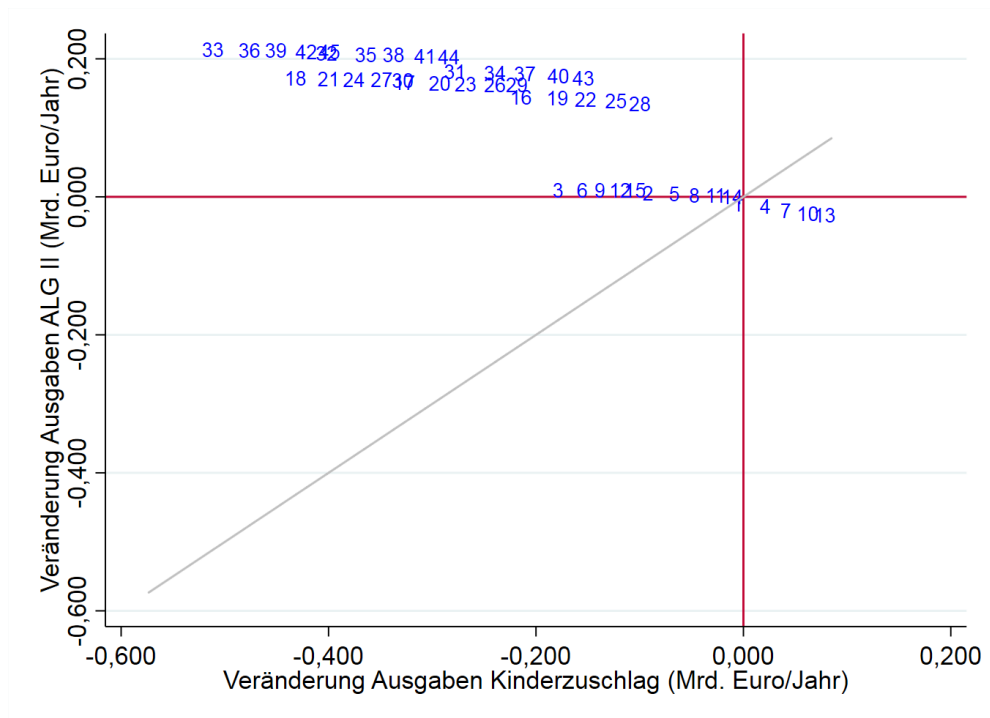
⁷ Die Szenarien 7, 10, 11, 13 und 14 nehmen eine Sonderrolle ein. Sie stellen die Haushalte schlechter und sind somit keine eigentlichen Reformoptionen, sondern werden nur der Vollständigkeit halber dargestellt.

Abb. 7 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Gesamtbudget, ohne Arbeitsangebotsanpassung



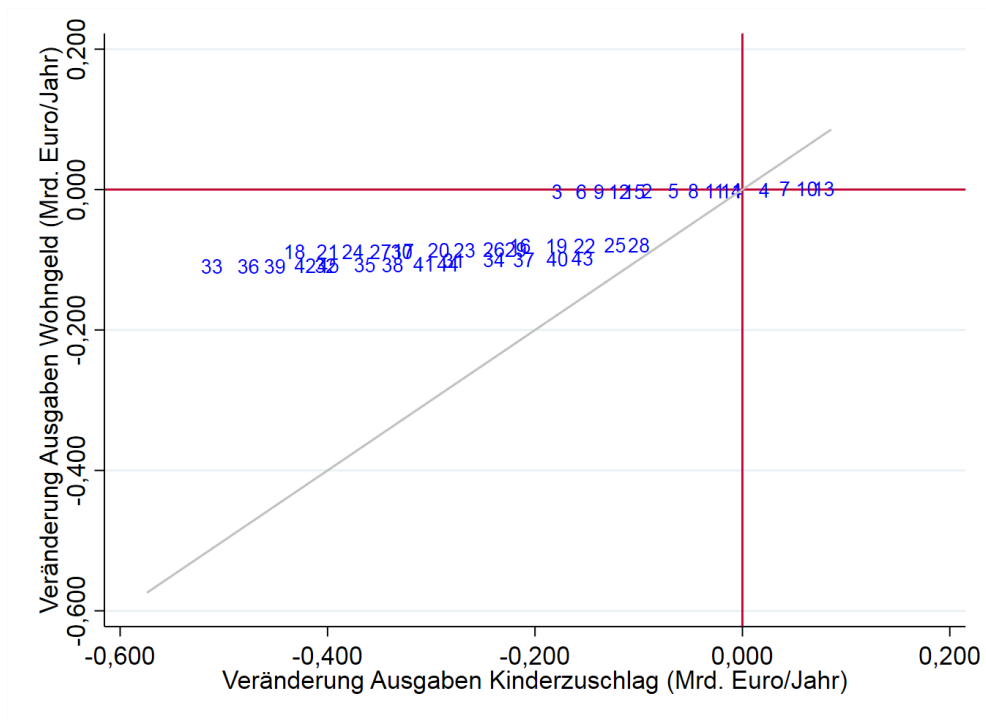
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

**Abb. 8 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und
Arbeitslosengeld II, ohne Arbeitsangebotsanpassung**



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 9 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Wohngeld, ohne Arbeitsangebotsanpassung

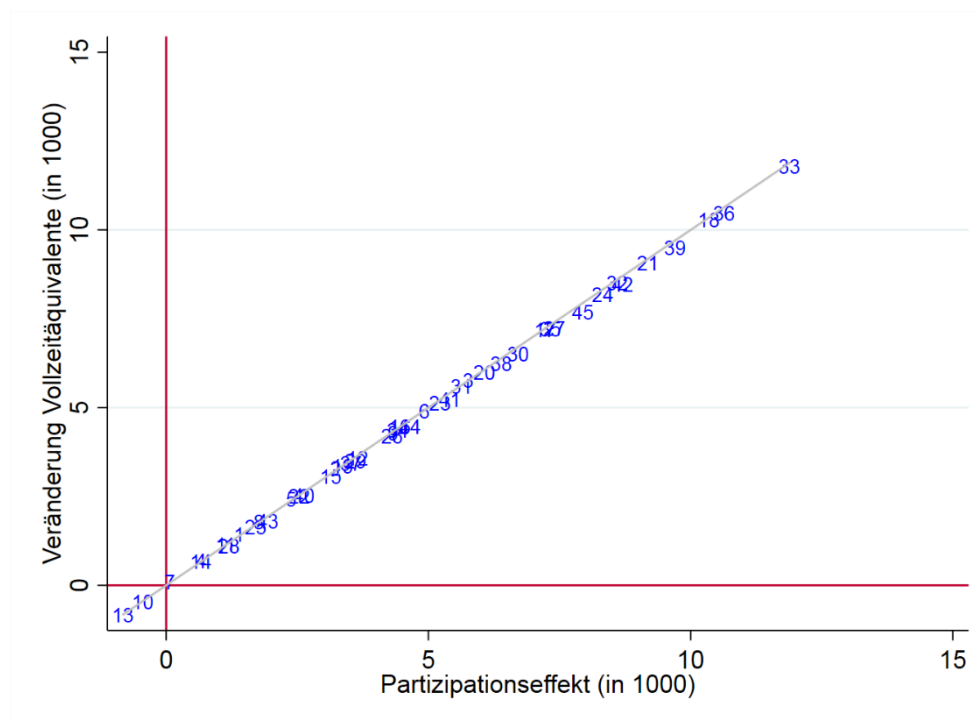


Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

3.3.2 Arbeitsangebotseffekte und deren Folgen für das Budget

Abb. 10 zeigt die simulierten Arbeitsangebotswirkungen der Reformoptionen. Bis auf zwei Ausnahmen (Szenarien 10 und 13) steigt in allen Fällen das Arbeitsangebot. Mit maximal 12 Tsd. zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (à 40 Wochenstunden) fallen die Effekte jedoch nicht allzu stark aus. Wie bereits für die Basisszenarien gezeigt, werden diese nahezu komplett von den positiven Effekten auf die Partizipation getrieben. Am inneren Rand gleichen sich Substitutions- und Einkommenseffekt weitgehend aus, so dass kaum Veränderung der Wochenarbeitszeit der Beschäftigten zu erwarten sind.

Abb. 10 Effekte der Kreuzszenarien auf das Arbeitsangebot



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Tab. 13 zeigt anhand von OLS-Schätzungen, wie die drei Dimensionen (Höhe des Kinderzuschlags, Entzugsrate, Bemessungsgrenze) mit der Stärke der Arbeitsangebotseffekte zusammenhängen.⁸ Je höher der Kinderzuschlag, desto stärker der Anstieg der Vollzeitäquivalente insgesamt. Am inneren Rand wirkt sich ein höherer Kinderzuschlag jedoch leicht negativ aus.

Tab. 13 Einflussfaktoren auf die Arbeitsangebotswirkungen

	Vollzeitäquivalente (in 1000)	Differenz Vollzeitäquivalente minus Partizipation (in 1000)
Höhe des KiZ (Euro)	0,096* (39,88)	-0,003* (-25,95)
Bemessungsgrenze (Referenz: Status quo)		
80% Status quo	-2,352* (-20,71)	0,032* (6,07)
120% Status quo	2,918* (25,70)	-0,058* (-11,06)
Entzugsrate (%)	-0,168* (-25,61)	-0,005* (-15,16)
Konstante	-5,982* (-10,30)	0,730* (27,16)
N	45	45
R ²	0,98	0,93

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. t-Statistiken in Klammern. *) Statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau. KiZ: Kinderzuschlag.

Senkt (erhöht) man die Bemessungsgrenze um 20 Prozentpunkte gegenüber dem Status quo, dann wirkt sich das negativ (positiv) auf die gesamte Zahl der

⁸ Datengrundlage sind die Simulationsergebnisse für die 45 Kreuzszenarien.

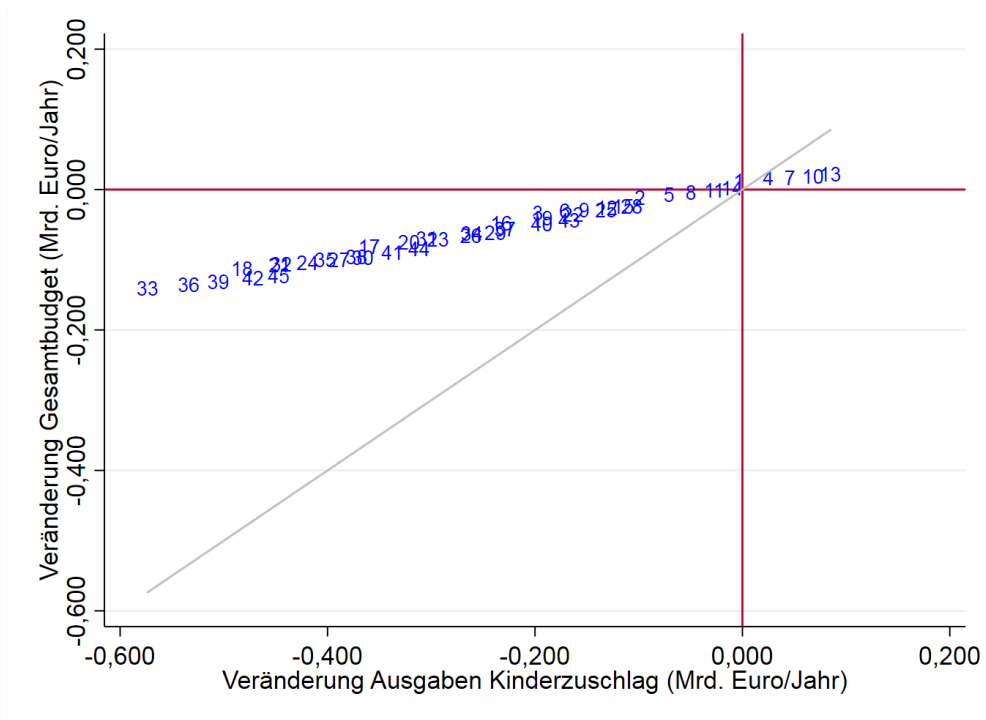
Vollzeitäquivalente aus. Bei der Wochenarbeitszeit ergibt sich ein schwach gegenläufiger Effekt: Hier senkt eine höhere Bemessungsgrenze die Wochenstunden etwas, eine niedrigere Bemessungsgrenze führt hingegen zu einem leichten Anstieg der Stundenzahl. Die positive Gesamtwirkung einer höheren Bemessungsgrenze auf das Arbeitsangebot entfaltet sich hier also allein über die Partizipationsentscheidung. Bezüglich des Arbeitsangebotseffekts ist eine Erhöhung des Kinderzuschlags um 30 Euro ungefähr vergleichbar mit einer Erhöhung der Bemessungsgrenze um 20%. Eine höhere Entzugsrate schließlich wirkt sowohl auf die gesamten Vollzeitäquivalente als auch auf die Effekte am inneren Rand negativ.

Durch die Arbeitsangebotseffekte erhöhen sich tendenziell die Mehrausgaben für den Kinderzuschlag, im teuersten Szenario 33 beispielsweise von 511 Mio. Euro bei statischer Betrachtung auf 573 Mio. Euro bei Berücksichtigung des Arbeitsangebots (Abb. 11). Gleichzeitig gewinnt aber auch die Gegenfinanzierung an Bedeutung.

Die Arbeitsangebotseffekte sorgen beim Arbeitslosengeld II für eine deutliche Spreizung der Effekte (Abb. 12): Lagen bei statischer Betrachtung die meisten Szenarien noch nah beieinander (mit Einsparungen von entweder nahe null oder circa 200 Mio. Euro beim Arbeitslosengeld II), so treten nun bei einigen Szenarien deutlichere Einsparungen von bis zu gut 400 Mio. Euro auf (z.B. Szenario 33), während sich bei anderen Szenarien (z.B. 22, 25, 28 und 43) durch die (in diesen Fällen deutlich schwächeren) Arbeitsangebotseffekte gegenüber den Einsparungen bei statischer Betrachtung relativ wenig ändert. Beim Wohngeld (Abb. 13) gibt es in allen Szenarien kaum Änderungen gegenüber der statischen Betrachtung.

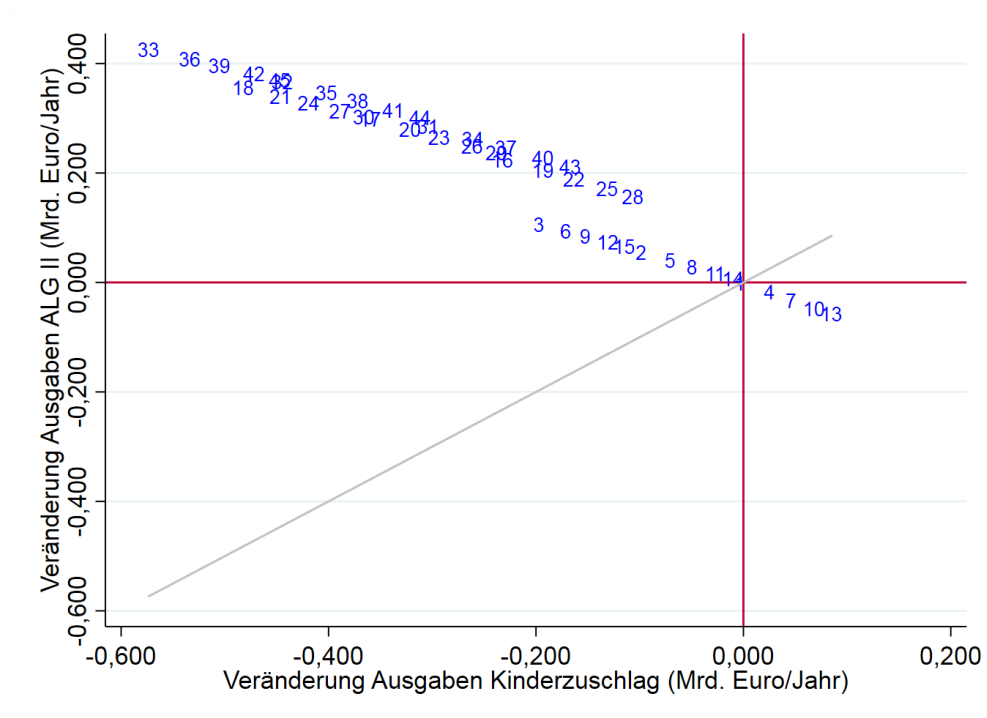
Zu den Interaktionen mit den Ausgaben für das Arbeitslosengeld II und dem Wohngeld kommen nun Gegenfinanzierungseffekte bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Abb. 14) und bei der Einkommensteuer (Abb. 15). Bei der Einkommensteuer fallen die Interaktionen jedoch nur sehr schwach aus.

**Abb. 11 Effekte der Kreuzszenarien auf die Ausgaben für Kinderzuschlag
Gesamtbudget, mit Arbeitsangebotsanpassung**



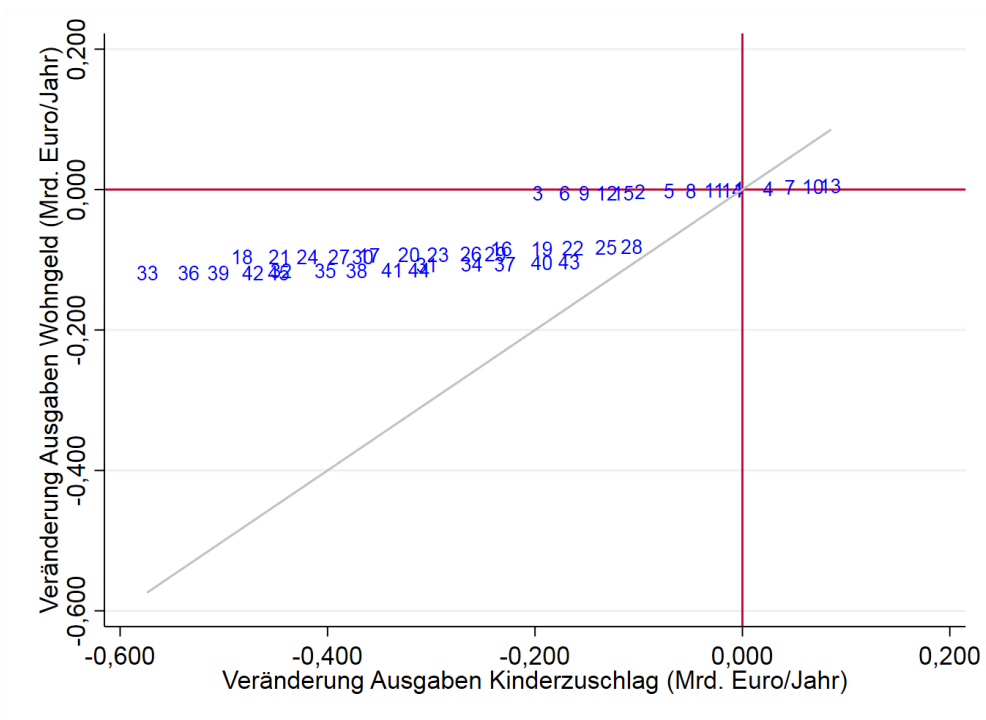
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 12 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II, mit Arbeitsangebotsanpassung



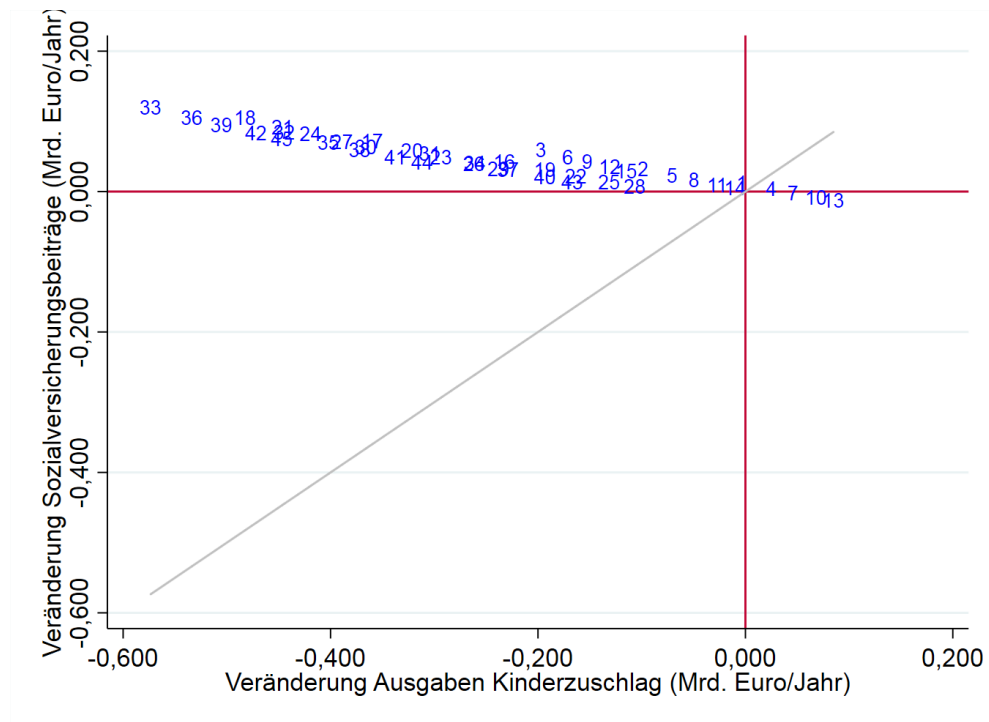
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 13 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Wohngeld, mit Arbeitsangebotsanpassung



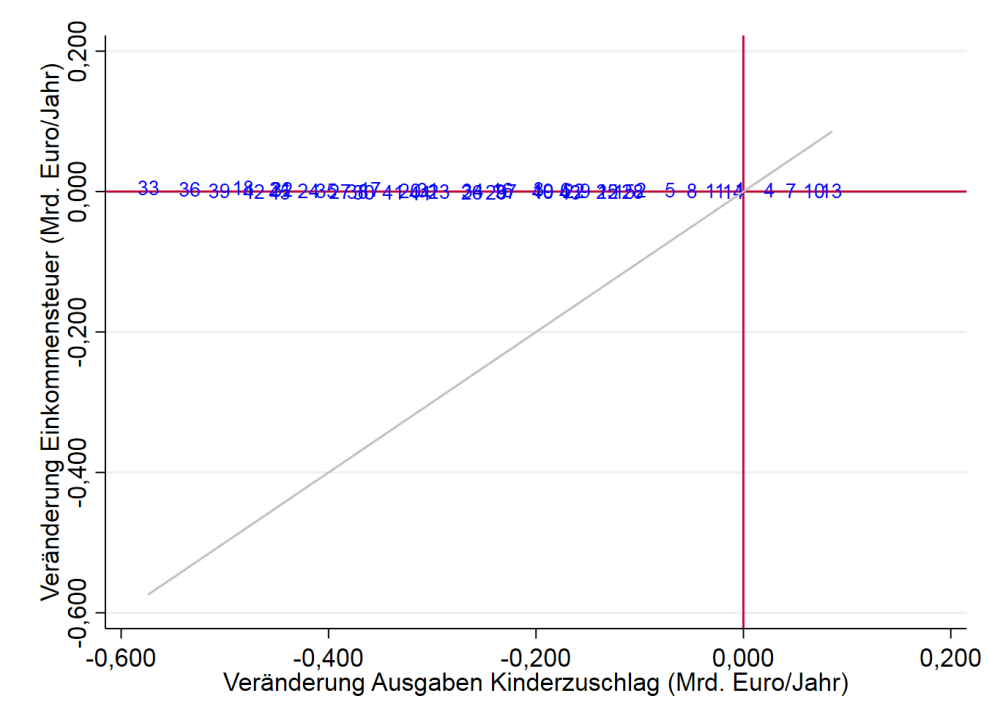
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 14 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen, mit Arbeitsangebotsanpassung



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei Est/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 15 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag und Einkommensteueraufkommen, mit Arbeitsangebotsanpassung



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

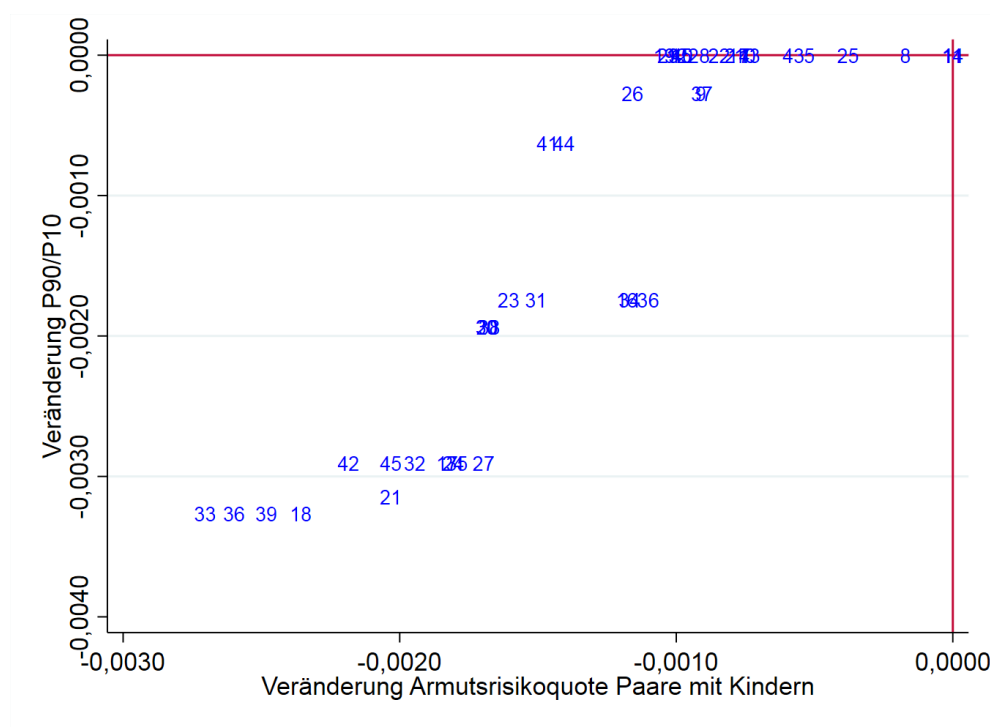
3.3.3 Wirkungen auf Verteilungsmaße

Abb. 16 zeigt die Wirkungen der Reformszenarien auf zwei Verteilungsmaße, die Armutsrisikoquote von Paaren mit Kindern und das Verhältnis zwischen dem 90. und dem 10. Perzentil der bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen.⁹ Nahezu alle Szenarien reduzieren beide Verteilungsmaße; aufgrund der relativen kleinen Zielgruppe des Kinderzuschlags fallen die Wirkungen aber

⁹ Alleinerziehende erhalten aufgrund der Anrechnung von Kindesunterhalt oder Unterhaltsvorschuss den Kinderzuschlag in vielen Fällen nicht. Daher werden hier nur die Veränderungen für Paare mit Kindern ausgewiesen.

nur schwach aus. Selbst der stärkste Rückgang der Armutsrisikoquote liegt unter 0,3 Prozentpunkten.

Abb. 16 Effekte der Kreuzszenarien auf Armutsrisikoquote und Perzentilverhältnis P90/P10, nach Arbeitsangebotsanpassung



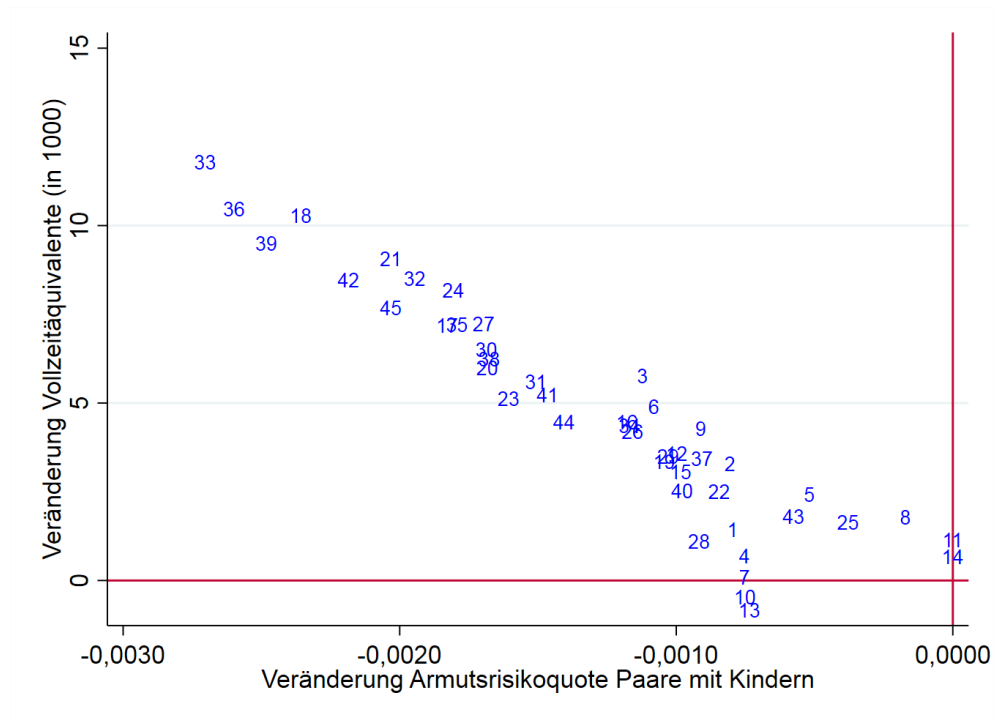
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

3.3.4 Gemeinsame Betrachtung beider Zieldimensionen

Abb. 17 stellt die Wirkungen der Reformszenarien auf die beiden Zieldimensionen Arbeitsangebot (gemessen in Vollzeitäquivalenten) und Armutsrisikoquote von Paaren mit Kindern gemeinsam dar. Ein grundsätzlicher Zielkonflikt ist nicht zu erkennen: Tendenziell sorgen die Szenarien mit der stärksten Ausweitung des Arbeitsangebots auch für die größte Reduzierung des Armutsrisikos. Die Abbildung zeigt jedoch auch, dass für ein gegebenes Niveau des einen Ziels je nach Szenario zum Teil deutlich unterschiedliche Werte für das andere Ziel erreicht

werden. Hier ist jedoch noch nicht berücksichtigt, dass sich die Szenarien hinsichtlich der Budgetwirkungen (die, je nach Betrachtung, als drittes Ziel oder als Nebenbedingung aufgefasst werden können) unterscheiden.

Abb. 17 Änderung von Armutsrisikoquote (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Arbeitsstunden

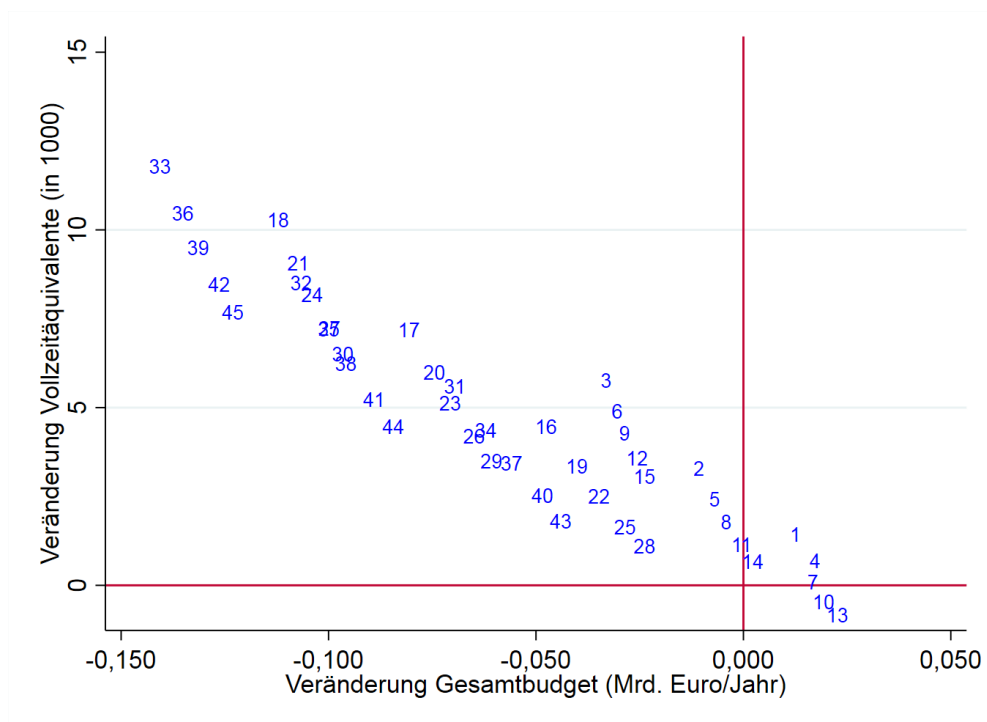


Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

3.3.5 Fiskalische Effizienz der Reformszenarien

Abb. 18 setzt die Arbeitsangebotseffekte ins Verhältnis zu den Wirkungen auf das Gesamtbudget, also inklusive der Interaktionen mit den übrigen Sozialleistungen, der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen und unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotseffekte.

Abb. 18 Effekte der Kreuzszenarien auf Gesamtbudget (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Vollzeitäquivalente



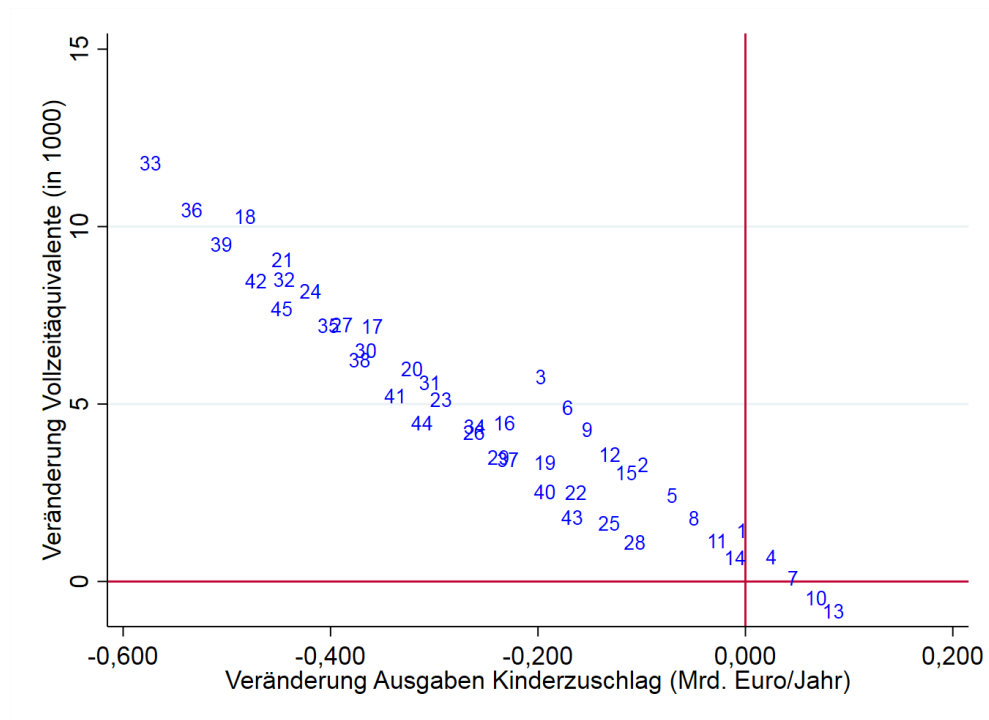
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei Est/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Szenarien, die zu effektiven Mehrausgaben führen, also die Szenarien im oberen linken Quadranten. Je steiler die (gedankliche) Linie vom Datenpunkt zum Ursprung, desto stärker der Anstieg der Vollzeitäquivalente, der sich mit Mehrausgaben von 1 Mrd. Euro rechne-

risch erzielen lässt. Am größten ist die Effizienz also für Szenario 11 (Abschaffung der Abbruchkante, Erhöhung der Entzugsrate auf 55%, Höhe des Kinderzuschlags und Bemessungsgrenze wie im Status quo). Das Szenario liegt nah an der vertikalen Achse, der Quotient aus Arbeitsangebotseffekt und Kosten ist also (im Betrag) sehr groß. Allerdings beträgt der Anstieg absolut betrachtet gerade einmal 1147 Vollzeitäquivalente, bei effektiven Gesamtkosten von 2,6 Mio. Euro pro Jahr. Der Quotient liegt also bei etwa 441 Tsd. Vollzeitäquivalenten für effektive Ausgaben von 1 Mrd. Euro pro Jahr. Dieser rechnerische Wert ist allerdings für die konkrete Umsetzung nur begrenzt informativ, da es dort vermutlich eher auf die absoluten Zahlen bei den Vollzeitäquivalenten und/oder den fiskalischen Kosten ankommt.¹⁰ Wir empfehlen daher, die Abbildung lieber so zu nutzen, dass ausgehend von einem bestimmten Wert die Szenarien in horizontaler oder vertikaler Richtung verglichen werden. So lässt sich ermitteln, welche Szenarien ein bestimmtes Ziel mehr oder weniger effizient erreichen. Abb. 19 erlaubt einen entsprechenden Vergleich auf Basis der Ausgaben für den Kinderzuschlag (statt der Gesamtausgaben).

¹⁰ Aus diesem Grund wird hier darauf verzichtet, eine Rangliste der Szenarien hinsichtlich dieses Quotienten zu erstellen.

Abb. 19 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Vollzeitäquivalente

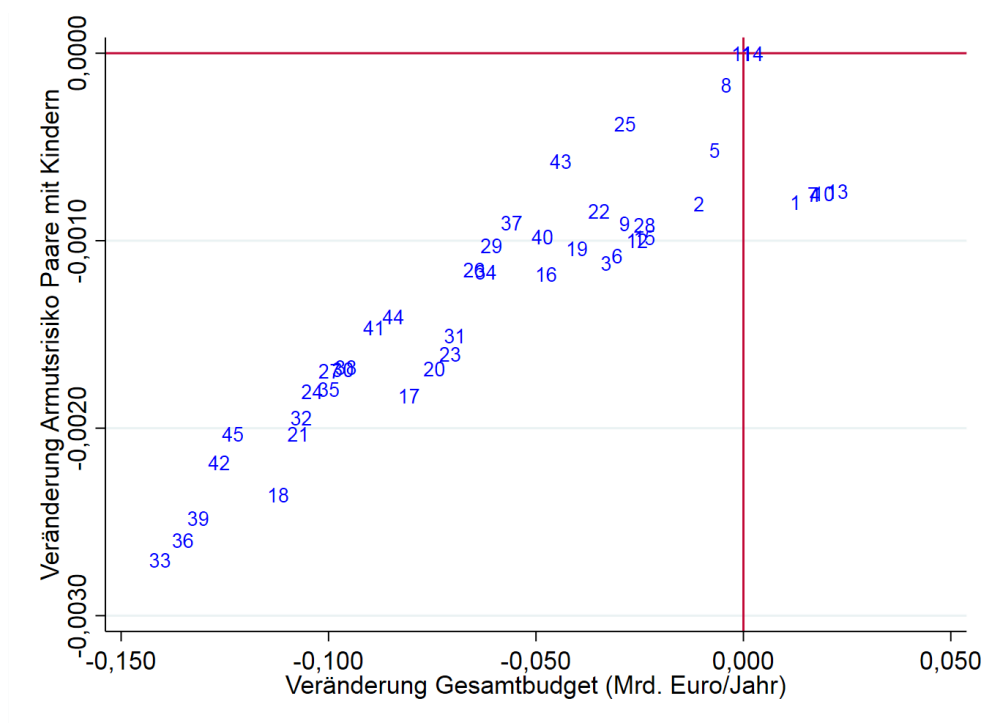


Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

3.3.6 Armutsrisikoquote

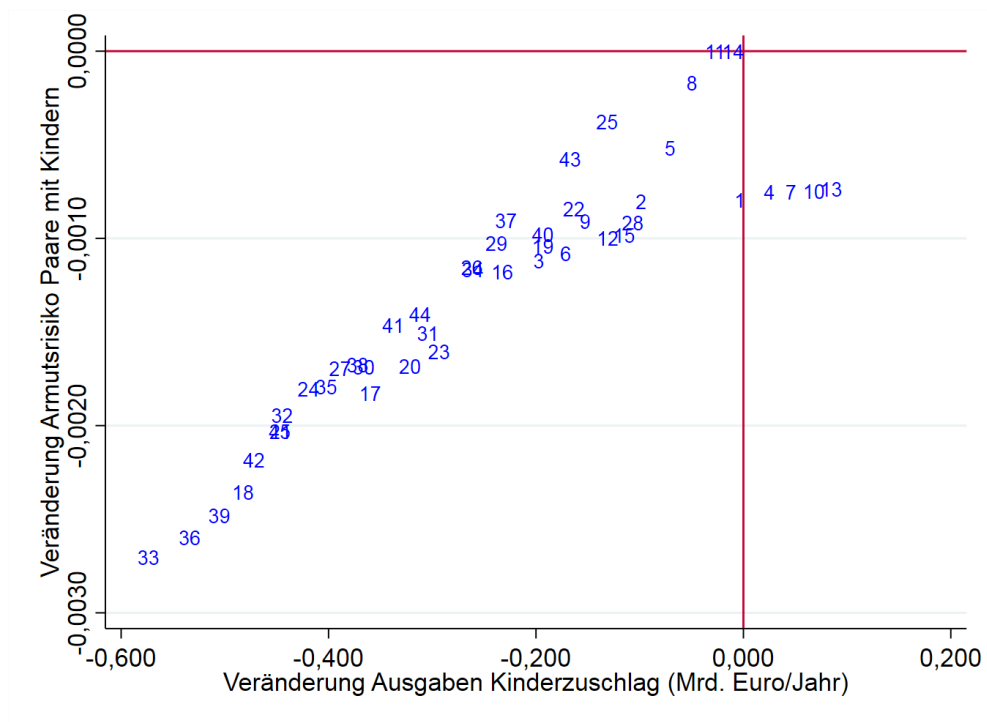
Abb. 20 und Abb. 21 zeigen die Veränderungen der Armutsrisikoquote von Paaren mit Kindern in Abhängigkeit von den Veränderungen beim Gesamtbudget und beim Kinderzuschlag, in allen Fällen unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotsanpassungen. Reformen, die mehr kosten, bewirken tendenziell auch einen stärkeren Rückgang des Armutsrisikos. Vergleiche sowohl in vertikaler Richtung (gegebenes Budget) als auch horizontaler Richtung (gegebene Veränderung des Armutsrisikos) zeigen jedoch durchaus Szenarien auf, die in Bezug auf dieses Ziel effizienter wirken als andere.

Abb. 20 Effekte der Kreuzszenarien auf Gesamtbudget (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Armutsrisikoquote



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei Est/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

Abb. 21 Effekte der Kreuzszenarien auf Ausgaben für Kinderzuschlag (nach Arbeitsangebotsanpassung) und Armutsrisikoquote



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben. Die Datenpunkte sind mit der Nummer des Reformszenarios beschriftet (vgl. Kapitel 3.1).

4 Zusammenfassung und Fazit

Diese Expertise untersuchte mehrere Reformszenarien, die die **Entlastung von Geringverdienern** zum Ziel haben. Mittels eines **Mikrosimulationsmodells** auf Basis eines repräsentativen Haushaltsdatensatzes für Deutschland wurde untersucht, welche Gruppen in welchem Umfang von den einzelnen Maßnahmen profitieren. Darüber hinaus wurden Arbeitsangebotseffekte und die fiskalischen Auswirkungen in den Blick genommen.

Untersucht wurden zum einen mehrere Optionen zur **Ausweitung der Gleitzone** (sog. Midijobs) bis zu einem Bruttolohn von 1.300 Euro pro Monat. Sämtliche Szenarien sorgen für einen eindeutig progressiven Effekt; die untersten drei Einkommensdezile profitieren am stärksten von den Entlastungen. Dies gilt sowohl für die Entlastung in (bedarfsgewichteten) Euro als auch im Verhältnis zu den verfügbaren Einkommen. Das Szenario mit einem glatten Einstieg in die Sozialversicherungspflicht führt gemäß den Simulationen zu einem Beitragsausfall von rund 2 Mrd. Euro jährlich, der jedoch durch höhere Einnahmen bei der Einkommensteuer und durch geringere Sozialtransfers teilweise kompensiert wird. Effektiv kostet das Szenario den Staat und die Sozialversicherung bei gegebenem Arbeitsangebot somit etwa 1,74 Mrd. Euro pro Jahr. Die Simulationen sagen allerdings voraus, dass sich durch die Ausweitung der Gleitzone das Arbeitsvolumen etwas reduziert: einem Anstieg bei der Partizipation steht dabei ein Rückgang in der Wochenarbeitszeit der Beschäftigten gegenüber. Durch diese Arbeitsangebotseffekte verteuern sich die Szenarien etwas. Bei einem glatten Einstieg der Sozialbeiträge am Beginn der Gleitzone ergeben sich effektive Kosten von 2,13 Mrd. pro Jahr. Bei unveränderten Einstiegssätzen liegen die effektiven fiskalischen Kosten mit 0,54 Mrd. Euro (statisch) bzw. 0,63 Mrd. Euro (nach Arbeitsangebotsanpassung) deutlich darunter.

Die zweite Gruppe von Szenarien untersucht Reformen beim **Kinderzuschlag**. Eine Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze (Abschaffung der „Abbruchkante“) führt zu leicht positiven Arbeitsangebotseffekten von wenigen tausend Vollzeitäquivalenten. Unter der extremen Annahme einer zusätzlichen 100%igen Inanspruchnahme des Kinderzuschlags lassen sich positive Effekte im Umfang von 12.000 Vollzeitäquivalenten erwarten. Als Hauptprofiteure der Maß-

nahme lassen sich Paare mit Kindern in den unteren 40% der Einkommensverteilung identifizieren. Neubezieher von Kinderzuschlag kämen auf ein durchschnittliches Mehreinkommen von rund 1150 Euro pro Jahr. Die Armutsgefährdungsquote von Familien sinkt durch die Reformen. Allerdings fällt der Rückgang aufgrund der überschaubaren Zielgruppe der Reform eher gering aus.

Die zu erwartenden jährlichen fiskalischen Kosten der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze betragen 50 Mio. Euro. Eine volle Inanspruchnahme würde etwa 680 Mio. Euro kosten. Wird mit der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze zusätzlich der Kinderzuschlag auf 205 Euro pro Kind und Monat erhöht, dann betragen die Kosten bei heutiger Inanspruchnahme etwa 190 Mio. Euro, unter Berücksichtigung geringerer Ausgaben für das Arbeitslosengeld II. Die Reformen beim Kinderzuschlag haben einen leicht positiven Effekt auf das Arbeitsangebot, der vor allem von der Partizipationsentscheidung getrieben wird. Die effektiven Mehrausgaben fallen entsprechend geringer aus, wenn die Haushalte dieses höhere Arbeitsangebot realisieren können.

Zusätzlich wurden 45 Szenarien formuliert, bei denen zentrale Parameter des Kinderzuschlags (Höhe, Bemessungsgrenze, Transferentzugsrate) in kleinen Schritten variiert und kombiniert werden. Dies ermöglicht einen Eindruck von der Bandbreite möglicher Reformeffekte und erlaubt eine Abschätzung des jeweiligen partiellen Einflusses eines Parameters auf fiskalische Kosten und Arbeitsangebotswirkungen.

Die hier diskutierte Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag beseitigt das Phänomen des Netto-Einkommensverlustes bei einem höheren Brutto-Einkommen (effektive Grenzbelastung von mehr als 100%, wenn ein Haushalt aus dem Kinderzuschlagsbezug fällt). Nicht gelöst wird damit allerdings das Problem der sonstigen hohen Transferentzugsraten; in Kombination mit dem Wohngeld kann die Transferentzugsrate nach wie vor über 100% liegen. Eine mögliche Lösung hierfür bestünde darin, dass bei der Einkommensanrechnung für beide Transfers das Netto-Einkommen herangezogen wird. Dies würde die Transferentzugsrate mechanisch um mindestens 20 Prozentpunkte (die Summe der Sozialversicherungsbeitragssätze für Arbeitnehmer) senken. Außerdem würde die Komplexität des Transfersystems ein Stück weit reduziert,

wenn sowohl im Geltungsbereich des SGB II als auch für die nachrangigen Transfers der gleiche Einkommensbegriff zugrunde gelegt würde. Gleichzeitig würde dadurch aber auch der Kreis der Transferempfänger ausgeweitet.

Die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses im Jahr 2017 hat dafür gesorgt, dass, abgesehen von einigen Ausnahmefällen, Alleinerziehende den Anspruch auf Kinderzuschlag verloren. Dies war teilweise mit Einkommensverlusten verbunden. Diese Schlechterstellung ließe sich dadurch umgehen, dass der Unterhaltsvorschuss analog zu Einkommen des Elternteils behandelt und nur teilweise auf den Transferbezug angerechnet würde.

Anhang A Methodische Bemerkungen

Sämtliche Berechnungen in dieser Expertise wurden mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell erstellt. Als Datenbasis dient die 2016er Welle des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen Haushaltsbefragung mit 18.000 Beobachtungen, darunter 8.500 Familien. In einem ersten Schritt werden für jeden Haushalt in der Stichprobe die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben sowie die Höhe der wichtigsten Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld) auf Basis der im SOEP enthaltenen Informationen zu Einkommen, Erwerbstätigkeit, Wohnsituation und Haushaltszusammensetzung errechnet. Hierbei werden die komplexen Interaktionen einzelner Posten innerhalb des Steuer-Transfer-Systems auf Grundlage des aktuellen Rechtsstands (mit leichten Modifikationen, siehe Kapitel 1) mit abgebildet.

In einem zweiten Schritt werden die Parameter eines sogenannten „diskreten Wahlmodells“ der Arbeitsangebotsentscheidung geschätzt. Dieses Modell basiert auf den Annahmen, dass Paarhaushalte ihr Einkommen grundsätzlich poolen, und dass die Haushalte das aus ihrer Sicht bestmögliche Arbeitsangebot für beide Eheleute in Abhängigkeit von gemeinsamen Präferenzen für Konsum und frei disponible Zeit unter der Nebenbedingung des damit jeweils verbundenen verfügbaren Einkommens aus einer Anzahl von vorgegebenen Arbeitsangebotskategorien auswählen.

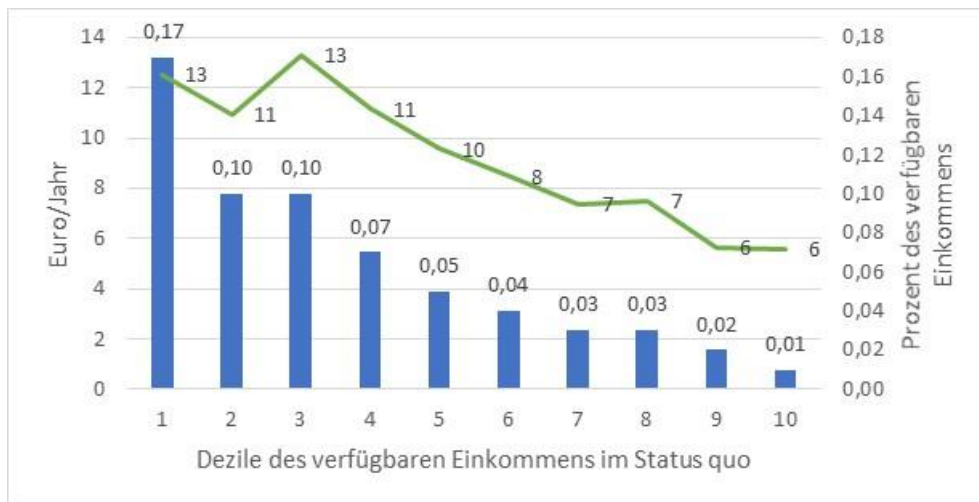
Die geschätzten Präferenzparameter werden verwendet, um in einem dritten Schritt Veränderungen beim individuellen Arbeitsangebot abzuschätzen, die sich aus den seit 2016 eingetretenen Veränderungen bei entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen ergeben. Hierzu gehören insbesondere die durchschnittlichen Lohnsteigerungen und gesetzliche Anpassungen im Steuer- und Transfersystem der vergangenen beiden Jahre. Hierdurch werden Arbeitszeitkategorien im Vergleich zum Ausgangsjahr 2016 mehr oder weniger attraktiv, was Haushalte dazu bewegen kann, ihr Arbeitsangebot anzupassen. Die Basis-simulation der sich so ergebenden Verhaltensanpassungen gewährleistet, dass die Analyse der Reformwirkungen auf dem aktuellen Status quo aufsetzt.

In einem abschließenden vierten Schritt werden die zu analysierenden Vorschläge für eine neue Ausgestaltung der Gleitzone (Kapitel 2) bzw. des Kinderzuschlags (Kapitel 3) im Steuer-Transfer-Modell für den modifizierten Rechts-

stands 2018 implementiert. Erneut können einzelne zur Wahl stehende Arbeitszeitkategorien im Vergleich zur Basissimulation an Attraktivität gewinnen oder verlieren, so dass sich die Haushalte mit ihrem gewünschten Arbeitsangebot an die neu unterstellten Rahmenbedingungen anpassen. Die Summe der so simulierten Veränderungen bei den individuell optimalen Arbeitszeiten ergibt die gesuchten Arbeitsangebotswirkungen der Reformen. Bei einem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt, wie es ihn derzeit vielerorts in Deutschland gibt, erscheint eine kurzfristige Übersetzung dieser Angebotseffekte in Beschäftigungseffekte plausibel.

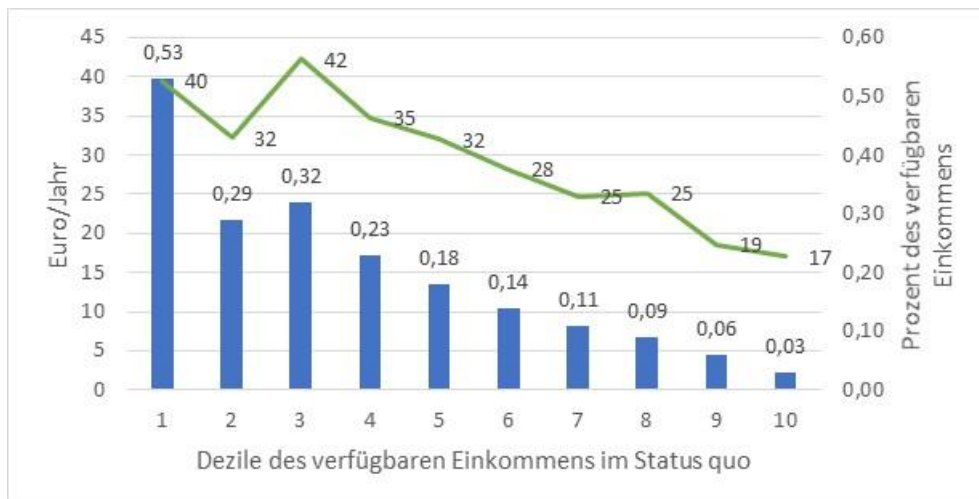
Anhang B Gleitzone

Abb. 22 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 1“



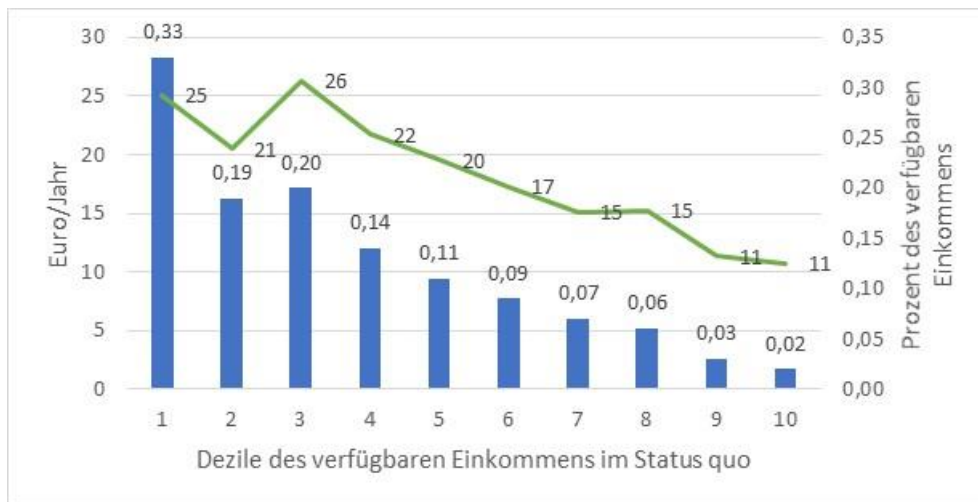
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

Abb. 23 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 2“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

Abb. 24 Einkommenswirkungen nach Einkommensdezilen ohne Arbeitsangebotsanpassung. Szenario „Gleitzone 3“



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2016. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens im Status quo.

Anhang C Zusatzsimulationen Kinderzuschlag

Im Nachgang zur Kurzexpertise wurden zentrale Elemente aus dem Entwurf zum „Starke-Familien-Gesetz“ (Stand November 2018) simuliert.

Tab. 14 **Simulationsschritte**

Simulations-schritt	Beschreibung
Z1	Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze
Z2	Z1 + Erhöhung des Kinderzuschlags auf 183 Euro pro Monat und Kind
Z3	Z2 + Senkung der Transferentzugsrate bezüglich Elterneinkommen auf 45%
Z4	Z3 + hälftige Anrechnung von Kindeseinkommen (inkl. Unterhalt und Unterhaltsvorschuss) auf den Kinderzuschlag bis zu einer Höhe 180 Euro. Darüber hinaus gehendes Kindeseinkommen wird wie bisher voll angerechnet.

Tab. 15: Fiskalische Änderungen

<i>In Mrd. € pro Jahr</i>	Z1	Z2	Z3	Z4
	ohne Arbeitsangebotsanpassung			
ESt + Soli	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialbeiträge	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialtransfers	-0,05	-0,09	-0,11	-0,15
ALG II	0,00	0,08	0,08	0,15
Wohngeld	0,00	-0,04	-0,04	-0,10
Kinderzuschlag	-0,05	-0,13	-0,15	-0,20
Gesamt	-0,05	-0,09	-0,11	-0,15

	mit Arbeitsangebotsanpassung			
ESt + Soli	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialbeiträge	0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialtransfers	-0,03	-0,06	-0,07	-0,09
ALG II	0,02	0,13	0,14	0,22
Wohngeld	0,00	-0,04	-0,04	-0,10
Kinderzuschlag	-0,05	-0,14	-0,16	-0,22
Gesamt	-0,01	-0,03	-0,04	-0,06

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. Werte in Mrd. € pro Jahr. Hinweise: Abweichungen bei Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Positive Werte bei ESt/Soli und SV-Beiträgen bedeuten Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mindereinnahmen. Bei Sozialtransfers stehen die positiven Werte für Minderausgaben, die negativen Werte für Mehrausgaben.

Tab. 16 Simulierte Veränderung der Haushalte im Transferbezug

<i>In 1000</i>	Z1	Z2	Z3	Z4
	ohne Arbeitsangebotsanpassung			
ALG II	-2,5	-13,9	-14,5	-33,4
Wohngeld	1,5	11,2	11,2	29
Kinderzuschlag	39,4	65,7	72,6	112,7
	mit Arbeitsangebotsanpassung			
ALG II	-4,2	-16,9	-18,1	-38,1
Wohngeld	2,0	12,4	12,5	31
Kinderzuschlag	41,6	69,8	77,4	118,9

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018.

Der Anstieg der Transferbezieher im letzten Schritt kommt fast ausschließlich von Alleinerziehenden durch die verringerte Anrechnung von Kindesunterhalt.

Tab. 17: Simulierte Veränderung des Arbeitsangebots

<i>in 1000</i>	Z1	Z2	Z3	Z4
Vollzeitäquivalente	1,8	2,7	3,3	4,1
Partizipation	1,8	2,7	3,4	4,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden.

Tab. 18: Durchschnittlicher Einkommenszuwachs für Neuempfänger von Kinderzuschlag

Euro / Jahr	Z1	Z2	Z3	Z4
Insgesamt	1168	1400	1529	1295
Familien mit				
1 Kind	490	412	441	553
2 Kindern	1117	1013	1157	1100
3 Kindern	1667	2000	2121	1818
>3 Kindern	2759	2083	2353	2034

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell auf Basis von SOEP 2016. Änderungen zum modifizierten Rechtsstand 2018. Die Werte beziehen sich auf Unterschiede im ungewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen.